

BOLETIN OFICIAL  
DEL  
**PARLAMENTO DE NAVARRA**

---

VI Legislatura

Pamplona, 20 de mayo de 2004

NUM. 43-1

---

**S U M A R I O**

SERIE G:

**Informes, Convocatorias e Información Parlamentaria:**

—Informe anual de la gestión realizada por la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra durante el año 2003 ([Pág. 2](#)).

(El Informe se publica en cinco volúmenes del Boletín Oficial, números 43-1, 43-2, 43-3, 43-4 y 43-5)

---

**Serie G:  
INFORMES, CONVOCATORIAS E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA**

---

## **Informe anual de la gestión realizada por la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra durante el año 2003**

En sesión celebrada el día 4 de mayo de 2004, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

**1.º** Darse por enterada del Informe anual de la gestión realizada por la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra durante el año 2003.

**2.º** Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

**3.º** Disponer que la exposición del mencionado informe se celebre en una próxima sesión de la Comisión de Régimen Foral.

Pamplona, 4 de mayo de 2004

El Presidente: Rafael Gurrea Induráin

### **Informe anual de la gestión realizada por la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra durante el año 2003**

#### ÍNDICE NÚM 43-1

#### I- 01. INTRODUCCIÓN

#### I- 02. IMPULSO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

Propuesta de elaboración de una "Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra"

La presentación pública

La convocatoria

Relación inicial de localidades/asociaciones

Datos iniciales sobre la "Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra"

El método de trabajo

Relación de asistencia a la convocatoria por localidades/asociaciones

Relación de asociaciones asistentes a la convocatoria por tipo de asociación

Asociaciones convocadas finalmente y asistentes

#### I- 03 DEFENSA TRANSVERSAL DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

##### **Menores**

1. Presentación al Parlamento de la Resolución sobre "Elaboración de un Protocolo sobre abusos y malos tratos a menores en la Comunidad Foral de Navarra"

2. Propuesta de la Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra sobre "Elaboración de una Ley Foral de Atención al Menor"

3. Inicio de un "Informe general sobre los Derechos del Menor en la Comunidad Foral de Navarra"

4. Informe Especial al Parlamento sobre "La Educación entre 0/3 años"

##### **Mujeres: de cara frente a la violencia doméstica**

1. "Campaña contra la violencia doméstica en Navarra" realizada por los Medios de Comunicación de Navarra, a iniciativa de la Defensora del Pueblo

2. La opinión unánime de los Defensores del Pueblo de España ante la violencia de género

"La violencia contra las mujeres y contra personas dependientes en el ámbito de la convivencia"

I - Introducción

II.- Concepto y ámbito de actuación

III.- Actuaciones desarrolladas por los poderes públicos en orden a la erradicación de la violencia

3.1. Ámbito legislativo

3.2. Ambito educativo

3.3. Ambito social

IV.- Conclusiones y recomendaciones

3. Intervenciones de la Defensora del Pueblo de Navarra sobre la violencia de género

4. Prostitución femenina e inmigración

#### **Personas con discapacidad**

1. Conclusiones del Taller sobre “Los Derechos de las personas con discapacidad

I. Introducción

II. Accesibilidad al entorno urbano.

III. Medidas para la integración laboral de las personas en situación de discapacidad

IV. El papel de los Defensores del Pueblo en favorecer la integración efectiva de las personas con discapacidad

V. Conclusiones

2. Infome Especial al Parlamento sobre “La atención a la Salud Mental en Navarra

Informe Especial de la Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra al Parlamento sobre “La atención a la Salud Mental en Navarra”

Conclusiones del Informe de la UPNA

Ideas básicas del Informe

El estigma de la enfermedad mental

Recomendaciones

3. Presentación pública del Informe

XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo de España

Ponencia: “Salud Mental: El olvido del Derecho. El derecho de los olvidados”, presentada por la Defensora del Pueblo de Navarra

Otras ponencias presentadas en las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo de España

#### **Personas mayores**

Comienzo de la elaboración de un informe Especial sobre “La atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra”

#### **I- 04. INFORMES ESPECIALES A PETICIÓN DEL PARLAMENTO**

I. Informe Especial sobre “La confidencialidad de los expedientes fiscales de los contribuyentes de la Hacienda Tributaria de Navarra”.

I - Introducción

II. Alcance y Objetivos del Informe

III. Conclusiones y recomendaciones en relación al archivo documental de los expedientes fiscales

IV. Conclusiones y recomendaciones en relación al servicio de atención telefónica

V. Reflexión final

II. “Informe Especial al Parlamento de Navarra sobre la conservación del patrimonio artístico del Museo y Casa Museo de Jorge Oteiza en la localidad de Alzuza (Navarra)”

Aspectos básicos del Informe Especial

Introducción

Las tizas

Conclusiones

#### **I- 05. VALORACIÓN GENERAL DE LAS MATERIAS OBJETO DE QUEJA DURANTE EL AÑO 2003**

Introducción

Agricultura, Industria, Comercio y Turismo

Bienestar Social

Cultura, Deporte y Bilingüismo

Educación

Función Pública

Hacienda

Interior

Justicia

Medio Ambiente

Obras Públicas y Servicios Públicos

Sanidad

Trabajo y Seguridad Social

Urbanismo y Vivienda

Varios

Función Mediadora

Índice de las quejas más significativas

Valoración de la respuesta de las Administraciones a las solicitudes de información y a las resoluciones de la Defensora del Pueblo de Navarra

Aceptación de las Resoluciones

Relación de Resoluciones aceptadas, rechazadas y pendientes de contestación

Resoluciones no aceptadas

Resoluciones pendientes de contestar

Valoración estadística

## I- 01. INTRODUCCIÓN

**Si se ha de hacer un balance.** Cuatrocientas noventa y ocho quejas (498) son algunas menos que en el año 2002 (que fueron 513), pero se consiguieron finalizar 60 más –no dejar pendientes de cierre para el año siguiente–. Es decir, hubo mayor eficacia en la tramitación aunque las quejas llegaron a la Institución en un año electoral que marcó claramente la expectativa de los ciudadanos/as y la “oportunidad” sobre presentar dichas quejas. Es un hecho contrastado.

Se elaboraron 91 resoluciones, superando el listón de las 48 del 2002 y, desde luego, las 24 del 2001. Y la aceptación inicial de estas resoluciones por parte de las Administraciones se produce en un 73% de los casos, en línea con la tendencia de 2001 y 2002.

Como en los años anteriores, vivienda, sanidad, bienestar social y educación componen el frente principal de las quejas ciudadanas ante la Institución de la Defensora del Pueblo. También como en los años anteriores, en este Informe Anual se incluye una relación de los organismos y administraciones públicas que, desde la falta de colaboración, quiebran el espíritu, la relación institucional que el Parlamento quiso para esta Institución de la Defensora del Pueblo a través de su ley reguladora. Y de esa quiebra convencen las horas y las comunicaciones con esas administraciones renuentes a admitir que el derecho a la información de los ciudadanos está, es anterior al poder que ejercitan, pues es un poder delegado por esos mismos ciudadanos y ciudadanas. Un derecho que se sitúa por encima de la visión “estrábica” sobre la Institución de la Defensora, cuya línea de actuación es simple: la de la Ley que rige la institución, a la ciudadanía y a los gestores, con nombre y cargo político o sin ellos; como se sitúa igualmente por encima –más cerca tal vez- de quienes durante estos tres años comparten su responsabilidad e independencia con el

interés general sobre una Institución de estas características y lo demuestran con nitidez justamente en el mejor ejercicio de su responsabilidad.

La secuencia, como puede apreciarse, es bastante similar a la del Informe Anual sobre el año 2002. De allí a aquí aprendimos algo. Que la persistencia en el afán de la disuasión funciona –aunque a veces no– y que los ciudadanos confían, más que nunca, en el futuro de esta Institución, sobre todo en el futuro de una institución del Defensor del Pueblo de Navarra fortalecida.

Porque, más allá de los cuatro párrafos anteriores, que resumen a vista de pájaro la cadencia sobre quejas y respuestas de la Administración, queda por debajo un espacio aún no descrito, de difícil resumen y que sustenta, como eje general, este Informe Anual 2003 al Parlamento de Navarra por parte de la Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral. Un espacio de vuelo más amplio sobre el que apenas pudimos planear y advertir su realidad, más cruda por más colectiva; más esperanzadora por más movilizadora.

**Alguna voz para que no se mate.** Eduardo Vasco, un joven director, ha convertido en teatro los últimos trabajos de Dulce Chacón, que moría poco después (2003). Su último trabajo: Volver en diálogo la raíz de su primera novela “Algún amor que no mate”. Y ambos consiguen el objetivo final: Demostrar que el esposo y amante golpea por partida doble. El conocimiento de una sobre la violencia contra la otra saca a la realidad la realidad oculta, no admitida.

La pérdida del terreno personal de la mujer, a veces hasta la extinción misma, demasiadas veces en 2003 (más de 81 casos de muerte), y la creación de ese estado de sitio no denunciado hasta que otra cara nos lo refleja, llevó a la Institución a dar el paso de poner en marcha una acción de marcado carácter cívico, que ahondase en la relación entre varias partes para incidir en la realidad que se oculta. Después de transcurrido más de un año desde que se hiciese una propuesta de acuerdo interinstitucional en Navarra para la prevención del maltrato de mujeres y menores en el ámbito doméstico, un año después de que varias instituciones suscribiesen un acuerdo en ese sentido que aún no ha sido desarrollado totalmente y del que queda pendiente un largo camino de coordinación interna, todos los Medios de Comunicación de Navarra aceptaron la propuesta de poner voz al silencio. Impulsar la denuncia del maltrato y el valor de la denuncia frente al maltrato.

Así nació esta iniciativa, probablemente atípica, de cuyo esfuerzo de un año para ponerla en marcha sólo cabe destacar que, gracias a todos, fue posible; y la satisfacción colectiva de comprobar que la sociedad navarra palpita por debajo del asfalto. En este Informe Anual se incluye un breve relato sobre este grano de arena. La responsabilidad es colectiva y deberá caminar de arriba abajo y de atrás hacia adelante.

**El 2003 de la Salud Mental se releerá en 2004.** Se sustenta también sobre las quejas el conocimiento sobre la problemática de la salud mental en Navarra. Y ese conocimiento parte de las denuncias, con diferentes motivos, respecto de la atención de la Administración foral a las personas con una enfermedad mental. Cabría añadir que también la atención a sus familiares, para llegar al núcleo del problema, pero tal vez sea simplificar demasiado lo que no es sino un grave problema social, dentro y fuera de Navarra, pero también en nuestra Comunidad; durante el último y los anteriores gobiernos, y también durante el mandato de la actual Administración foral, donde radican las competencias absolutas en esta materia.

Violencia doméstica y salud mental son dos capítulos en los que la mujer es o suele ser protagonista principal. Y, además, víctima en ambos casos, de quienes agreden o de las condiciones de ayuda para poder desarrollar las funciones que la sociedad y la Administración han dejado caer sobre ella, no en una delegación convenida, sino en una dejación no evitable, tal como se puede releer en las líneas incluidas en este resumen anual respecto del Informe especial elaborado durante 2002 y 2003 sobre “La atención a la salud mental en Navarra” y presentado en este Parlamento en su día.

A veces es fácil comprobar cómo la responsabilidad de los administradores de la sociedad, la de quienes ejercen el poder de gobernar, es un espacio entrecruzado de situaciones en el que, casi siempre, sobresalen unos u otros sectores sociales y unas u otras deficiencias sociales. Es fácil comprender la dificultad de desarrollar esa responsabilidad de gobernar una sociedad cada día más compleja y generalmente más exigente. La dificultad añadida de decidir de forma que las deficiencias sociales se amortigüen y algunos sectores sociales se difuminen como afectados exclusivos. Todo ello desde el a priori de la prelación de las decisiones económicas, cada día más universales, pero que cada día reivindicamos con mayor fuerza como nuestras, autónomas; más reivindicadas, eso sí, cuanto menos convenientes se

demuestran a veces si se mantiene la vista puesta en ese cruce de “lo social” y “las necesidades”.

Finalizando este Informe Anual, nada ha cambiado desde que se iniciase el Informe Especial al Parlamento foral sobre “La atención a la Salud Mental en Navarra”. Un cierto resurgir de los colectivos de afectados, un nuevo paso para asumir competencias que no les han previsto. Un intento de acción –autoabastecimiento sería mejor– frente a la falta de recursos en cuanto a las deficiencias puestas de manifiesto y la respuesta inexpresiva de quienes parece decidir en esta trama sanitaria, social o zoonosanitaria, trama de nuevo de necesidades y colectivos.

Ante la tentación de limitar el papel de la Institución a hacer de vano reflejo de una realidad que se escribe en papel de queja, esta labor de continuo análisis del cambio –el que se espera o el que se anuncia– después del conocimiento más profundo, la delimitación de conclusiones y responsabilidades y la propuesta de recomendaciones, es la puerta de un campo que se abre para recordar a las Administraciones –más en otras, pero también en esta cuestión de la Atención a la Salud Mental–, que el impulso de los derechos o su vulneración suelen acabar o iniciarse, respectivamente, cuando la Administración asume, como responsabilidad mayor, la de alejarse de su responsabilidad.

#### **Quejas y Carta de Derechos Ciudadanos.**

Probablemente su mayor acierto sea el de la confirmación más generalizada, disponer de una visión colectiva, representativa del interés más claro por determinados derechos y libertades por parte de los ciudadanos y ciudadanas de Navarra. Pero, en grandes líneas, las conclusiones de esta “Carta de Derechos Ciudadanos” que será presentada al Parlamento ya en 2004 y los datos estadísticos sobre quejas de 2003 enmarcan un horizonte muy similar: como derecho o como queja, vivienda, sanidad, bienestar social y educación son las cuatro rayas que enmarcan el espacio de opinión de los ciudadanos, los que vinieron hasta la Institución o los que trabajaron con la Institución desde sus sedes sociales. A ras de un porcentaje u otro, existe la misma consistencia –ya no cabe hablar de tendencia, tres años después– en el motivo de las quejas ante esta Institución.

Sobre el dato individual, el de la queja, existe una respuesta altamente positiva de la Administración de referencia: un 73% de las 91 resoluciones de la Institución de la Defensora fueron aceptadas y otras más lo serán probablemente cuando finalice la tramitación de la queja. Sobre el dato

colectivo, cabe esperar que la Administración foral y la Administración local más importante mantengan abierta la puerta a las reivindicaciones y sugerencias de las asociaciones que se recogen en esa "Carta de Derechos Ciudadanos" cuando llegue a este Parlamento. La "Carta..." es la mejor excusa para una Administración más eficaz y una buena base para aunar el sentir asociativo desde el exclusivo afán de contribuir.

**Los menores, al final.** Como en el caso del colectivo social de las mujeres, en 2003 centramos cuantos esfuerzos pudimos en abordar la realidad de los derechos del menor en diversos frentes. Las Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo celebradas en Pamplona el año anterior nos permitieron abordar desde un taller de trabajo la cuestión, así, genérica, de "Los menores en reforma", conscientes de que era la primera puerta que esta Institución debía abrir, muy cercano entonces el marco de una reforma legislativa. A esa primera iniciativa siguió el comienzo de un informe especial al Parlamento sobre "La atención a las necesidades educativas de los menores entre 0 y 3 años", que quedará finalizado en 2004; una recomendación sobre la elaboración de "Un protocolo de actuación en materia de abusos sexuales y maltrato a menores", que no fue previsto en el protocolo interinstitucional sobre violencia doméstica planteado por el Gobierno foral; y la propuesta de elaboración por el Parlamento de Navarra de una "Ley foral del Menor", como cauce para la revisión a fondo de las materias que, afectando a menores, no están cubiertas desde otras normativas o han quedado obsoletas.

El anuncio por el Gobierno foral y la oposición de que serían presentados sendos proyectos de Ley al Parlamento constituyó una buena noticia, pendiente de conocer sus contenidos y la previsión de su desarrollo.

Al igual que en el caso de las mujeres, los menores constituyen un colectivo de interés preferente en la actualización de sus derechos, incluso de la comprobación de los realmente existentes, labor que, entre otras funciones, le confiere a esta Institución su Ley reguladora. Como en el caso de las mujeres, algunas de sus necesidades están consagradas como derechos y otras comienzan a surgir como nuevos derechos en desarrollo de derechos fundamentales. Cabe confiar en que el debate con mayor profundidad de esos derechos por el Parlamento de Navarra permita un mayor conocimiento de los mismos y la realidad que los envuelve para que, siendo innecesaria e indebida una revisión sobre derechos

fundamentales como el de la educación, la extensión de éstos a otros colectivos o edades del menor pueda abordarse desde el estricto criterio del derecho y no desde la cambiante realidad política o económica. Es decir, desde la necesaria prioridad.

## **I- 02. IMPULSO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS**

El año 2003 fue pródigo en iniciativas en pro de los derechos humanos de los habitantes de nuestra Comunidad foral. Acciones que ya habían sido planificadas con anterioridad fueron tomando cuerpo durante el pasado ejercicio y a ellas se añadieron otras nuevas, todas con el horizonte de la generación de un sistema adecuado de atención a los ciudadanos desde la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra, en primer lugar, y seguidamente de las Administraciones presentes en nuestra Comunidad. Pero, como paso previo, era preciso establecer un diagnóstico participado, un balance participativo sobre la realidad de esos derechos y la atención que los ciudadanos reciben. Con la doble sensación de que el reto era importante y la inseguridad de la capacidad de respuesta que podría darse, se inició el primero de los trabajos.

### **PROPUESTA DE ELABORACIÓN DE UNA "CARTA DE LOS DERECHOS CIUDADANOS DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA"**

La iniciativa en torno a una "Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra" surge en el contexto del Plan Estratégico 2001-04 de la Institución de la Defensora del Pueblo, en el apartado destinado específicamente a la difusión e impulso de los derechos fundamentales y libertades públicas de la ciudadanía

Desde la elaboración de dicho Plan Estratégico (septiembre 2001) la Institución ha venido desarrollando, de acuerdo con sus posibilidades, iniciativas en este sentido, pero esta propuesta sobre una "Carta de los Derechos Ciudadanos" constituye la apuesta más importante respecto al conocimiento y valoración que de esos derechos y libertades tienen los ciudadanos y ciudadanas de nuestra Comunidad foral.

### **Los objetivos de la propuesta de "Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra"**

Bajo la idea general de "conocer, actuar, defender, proteger", la Institución de la Defensora del Pueblo ha acudido a la "Carta de los Dere-

chos Fundamentales de la Unión Europea” (1) como raíz primera de esta propuesta de Carta, que nace también del principio de calidad de las administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos, objetivo cada vez más asentado en los criterios de actuación pública.

Un proceso similar al que se inició en 2003 en Navarra fue desarrollado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha —en esa ocasión fue una Administración pública, sin Institución de Defensor del Pueblo territorial en ese momento, la que tomó la iniciativa- y recibió una mención especial entre los “Premios Ciudadanía”, que otorga el Observatorio para la Calidad en las Administraciones Públicas, un organismo en el que están representadas diversas administraciones estatales y autonómicas.

La propuesta de “Carta de los Derechos Ciudadanos” encaja asimismo en el espíritu de colaboración institucional de la Defensora del Pueblo, en la búsqueda de la mayor eficacia posible de las Administraciones Públicas como responsables de velar por la correcta aplicación de tales derechos ciudadanos, y el deseo permanente de colaboración con los colectivos ciudadanos que la Institución viene desarrollando desde su inicio a través de otras iniciativas, como los diversos informes especiales elaborados en estos años.

Necesariamente, ese proceso de consulta debía estar centrado en dos aspectos fundamentales. De una parte, el tipo de relación que la Administración mantiene con los ciudadanos en cuanto a las necesidades de éstos en su relación con los órganos administrativos (tipo de contacto, tramitación administrativa, sistemas de comunicación...). Para obtener esa radiografía elaboramos un cuestionario que se dio a conocer a cuantos colaboraron con esta Institución y que establecía parámetros muy concretos sobre los que opinar.

El cuestionario incluyó un segundo capítulo de temas, muy vinculados al impulso y desarrollo de los derechos ciudadanos de Navarra: educación, vivienda, servicios sociales, salud, derechos de los colectivos más vulnerables como personas mayores, menores, mujeres, inmigrantes y personas con discapacidad... Sobre estos aspectos, el trabajo se ha basado en los debates que se abrieron entre representantes de esta Institución y dentro de las asociaciones, grupos sociales y colectivos más representativos de la Comunidad.

Con la elaboración de esta “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral”, la Defensora del Pueblo desarrolla una de las funciones implícitas en la Ley que creó nuestra Institución: hacer de observatorio y detector de las necesidades y vigencia de los derechos ciudadanos para, así, poder trasladar al Parlamento foral y a las Administraciones públicas nuestras observaciones, como recomendaciones para su aplicación en la mejora de dichos derechos.

La propuesta sobre una “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral” forma parte de una triple actuación de la Institución: A la elaboración de esta Carta se han de unir la elaboración del Manual de Derechos del Ciudadano, en colaboración con la Universidad de Navarra y el Defensor del Pueblo de Andalucía, que aportan una visión práctica de la normativa estatal y navarra sobre derechos y libertades; el Código de Buena Conducta, que fue propuesta por la Defensora del Pueblo a las Administraciones públicas presentes en Navarra de cara a obtener un adecuado nivel y estilo de relación con los ciudadanos. Un Código de Buena Conducta administrativa íntimamente vinculado a la elaboración de Cartas de Servicios, de la Institución de la Defensora del Pueblo<sup>4</sup> en primer lugar y del conjunto de las administraciones y con igual importancia.

El final de ese proceso global, iniciado con decisión en 2003, nos permitirá disponer de una visión a fondo de los derechos y libertades en nuestra Comunidad; una guía práctica para cómo poder ejercer esos derechos y, por parte de la Administración, la elaboración de Cartas de Servicios que, en lo posible, recojan el espíritu del Código de Buena Conducta.

### **La presentación pública**

La iniciativa fue presentada en rueda de Prensa el 17 de julio de 2003 por la Defensora del Pueblo de Navarra, con la asistencia del presidente del Parlamento foral, D. Rafael Gurrea; el adjunto segundo al Defensor del Pueblo del Estado, D Manuel Aguilar; el presidente de la Comisión Mixta Congreso/Senado para las relaciones con el Defensor del Pueblo, D. José Manuel Bermejo, y la diputada por Navarra y miembro de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, D.<sup>a</sup> Eva Gorri.

(1) La “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” fue motivo central del debate mantenido durante el encuentro de Defensores nacionales y autonómicos celebrado en Bruselas (Septiembre, 2001) bajo los auspicios del Ombudsman de la UE.

**La convocatoria**

Se inició a partir del 17 de julio. Los encuentros con colectivos sociales y asociaciones se

celebraron en las localidades seleccionadas con presencia de la Defensora del Pueblo y personal de su Oficina.

RELACION INICIAL DE LOCALIDADES/ASOCIACIONES		
Nº	LOCALIDAD	TOTAL ASOCIACIONES
1	ABLITAS	5
2	AIBAR	11
3	ALSASUA	24
4	ANSOÁIN	6
5	ARGUEDAS	4
6	ARRÓNIZ	4
7	ARTAJONA	4
8	AZAGRA	8
9	BARAÑÁIN	16
10	BERA	17
11	BERRIOZAR	10
12	BUÑUEL	4
13	BURLADA	35
14	CADREITA	3
15	CAPARROSO	4
16	CASTEJÓN	16
17	CINTRUÉNIGO	8
18	CORELLA	9
19	CORTES	8
20	ELIZONDO (Valle del Baztán)	10
21	DONEZTEBE/SANTESTEBAN	5
22	ESTELLA	27
23	FALCES	11
24	HUARTE	11
25	IRURTZUN	7
26	LEITZA	14
27	LEKUNBERRI	3
28	LESAKA	8
29	LODOSA	12
30	LOS ARCOS	13
31	MARCILLA	8
32	MENDAVIA	8
33	MONTEAGUDO	8
34	(*) OBANOS	2
35	OCHAGAVIA	9
36	OLITE	6
37	PAMPLONA-MENDILLORRI	232
38	PUENTE LA REINA	5
39	RONCAL (Valle del Roncal)	6
40	SANGÜESA	7
41	TAFALLA	8
42	TUDELA	25
43	VIANA	6
44	VILLAVA	6
SUBTOTAL ASOCIACIONES		651
Otras Asociaciones Sectoriales		57
TOTAL ASOCIACIONES		708



### Datos iniciales sobre la “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra”

Para poner en marcha la iniciativa, se elaboró un listado con un total de 708 asociaciones o colectivos sociales, suficientemente representativos sectorial y geográficamente del conjunto de los ciudadanos de nuestra Comunidad. En dicha selección se priorizó la referencia geográfica o poblacional, y la elección sobre el tipo de asociaciones colectivos a consultar se hizo atendiendo a su vínculo social y a su capacidad de conexión habitual con las administraciones. En este sentido, se seleccionaron las siguientes asociaciones

RELACIÓN INICIAL POR TIPO DE ASOCIACIONES	
TERCERA EDAD	82
MUJERES	89
APYMAS	204
VECINOS	30
OTRAS	303
TOTAL ASOCIACIONES	708

#### El método de trabajo

- Presentación detallada a las asociaciones y colectivos convocados en cada localidad de la propuesta de “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra”

- Primer debate general sobre el contenido de la misma

- Entrega de dos cuestionarios. Uno, relativo a las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas. Otro relacionado con derechos fundamentales y libertades públicas, su desarrollo e impulso desde la Administración

- Envío del cuestionario a la Institución de la Defensora del Pueblo por Correo gratuito

- Clasificación de las respuestas obtenidas a través de los cuestionarios

- Elaboración de un primer borrador de conclusiones

- Celebración de encuentro en cinco localidades de Navarra con las asociaciones participantes para la puesta en común definitiva

- Presentación de la resolución de la Defensora del Pueblo sobre las propuestas para la elaboración de una “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra”

- Presentación ante el Parlamento de Navarra de las principales conclusiones del estudio

- Remisión de la propuesta de “Carta de los Derechos Ciudadanos de la Comunidad Foral de Navarra” a las Administraciones Públicas para su conocimiento y/o aceptación

Finalizadas durante 2003 prácticamente la totalidad de las entrevistas mantenidas con colectivos y asociaciones, su nivel y volumen de participación podría valorarse en función de los siguientes cuadros:

RELACIÓN DE ASISTENCIA A LA CONVOCATORIA  
POR LOCALIDADES/ASOCIACIONES

Nº	LOCALIDAD	TOTAL ASOCIACIONES
1	ABLITAS	4
2	AIBAR	11
3	ALSASUA	6
4	ANSOÁIN	5
5	ARGUEDAS	3
6	ARRÓNIZ	3
7	ARTAJONA	4
8	AZAGRA	7
9	BARAÑÁIN	11
10	BERA	13
11	BERRIOZAR	7
12	BUÑUEL	4
13	BURLADA	6
14	CADREITA	3
15	CAPARROSO	4
16	CASTEJÓN	14
17	CINTRUÉNIGO	5
18	CORELLA	6
19	CORTES	8
20	ELIZONDO (Valle del Baztán)	9
21	DONEZTEBE/SANTESTEBAN	5
22	ESTELLA	18
23	FALCES	11
24	HUARTE	5
25	IRURTZUN	1
26	LEITZA	6
27	LEKUNBERRI	3
28	LESAKA	8
29	LODOSA	12
30	LOS ARCOS	6
31	MARCILLA	8
32	MENDAVIA	6
33	MONTEAGUDO	6
34	OCHAGAVIA	1
35	OLITE	2
36	PAMPLONA-MENDILLORRI	52
37	PUENTE LA REINA	4
38	RONCAL (Valle del Roncal)	4
39	SANGÜESA	6
40	TAFALLA	8
41	TUDELA	15
42	VIANA	9
43	VILLAVA	5
	TOTAL ASOCIACIONES	334

RELACIÓN ASISTENCIA CONVOCATORIA  
POR LOCALIDAD Y TIPO DE ASOCIACIÓN

Nº	LOCALIDAD	3ª EDAD	MUJERES	APYMAS	VECINOS	OTRAS	TOTAL
1	ABLITAS	–	1	2	–	1	4
2	AIBAR	1	1	1	–	8	11
3	ALSASUA	1	–	1	–	4	6
4	ANSOÁIN	1	1	1	–	2	5
5	ARGUEDAS	1	–	2	–	–	3
6	ARRÓNIZ	1	1	1	–	–	3
7	ARTAJONA	1	1	1	–	1	4
8	AZAGRA	1	1	2	–	3	7
9	BARAÑÁIN	–	4	6	–	1	11
10	BERA	–	1	3	–	9	13
11	BERRIOZAR	1	1	2	–	3	7
12	BUÑUEL	1	–	2	–	1	4
13	BURLADA	–	–	4	–	2	6
14	CADREITA	1	1	1	–	–	3
15	CAPARROSO	1	1	1	–	1	4
16	CASTEJÓN	1	1	1	–	11	14
17	CINTRUÉNIGO –	1	2	–	2	5	
18	CORELLA	1	1	2	–	2	6
19	CORTES	2	1	3	–	2	8
20	ELIZONDO (Valle del Baztán)	–	1	7	–	1	9
21	DONEZTEBE/ SANTESTEBAN 2	1	2	–	–	5	
22	ESTELLA	1	1	4	6	6	18
23	FALCES	1	2	2	–	6	11
24	HUARTE	1	1	2	–	1	5
25	IRURTZUN	–	–	1	–	–	1
26	LEITZA	1	2	–	–	3	6
27	LEKUNBERRI	1	1	1	–	–	3
28	LESAKA	1	–	2	–	5	8
29	LODOSA	1	1	4	–	6	12
30	LOS ARCOS	1	–	1	–	4	6
31	MARCILLA	1	1	1	–	5	8
32	MENDAVIA	1	1	3	–	1	6
33	MONTEAGUDO	–	–	1	–	5	6
34	OCHAGAVIA	–	–	1	–	–	1
35	OLITE	1	–	–	–	1	2
36	PAMPLONA MENDILLORRI	11	7	14	6	14	52
37	PUENTE LA REINA	1	1	1	1	–	4
38	RONCAL (Valle del Roncal)	1	1	1	–	1	4
39	SANGÜESA	1	1	3	–	1	6
40	TAFALLA	2	1	5	–	–	8
41	TUDELA	3	6	5	1	–	15
42	VIANA	1	1	2	–	5	9
43	VILLAVA	1	1	3	–	–	5
	TOTAL ASOC.	49	49	104	14	118	334

## RELACIÓN DE ASOCIACIONES ASISTENTES A LA CONVOCATORIA POR TIPO DE ASOCIACIÓN

TERCERA EDAD	49
MUJERES	49
APYMAS	104
VECINOS	14
OTRAS	118
<b>TOTAL ASOCIACIONES</b>	<b>334</b>

## ASOCIACIONES CONVOCADAS FINALMENTE Y ASISTENTES

	CONVOCADAS	ASISTENTES
TERCERA EDAD	73	49
MUJERES	74	49
APYMAS	159	104
VECINOS	30	14
OTRAS (2)	208	118
<b>TOTAL</b>	<b>544</b>	<b>334</b>

Las conclusiones finales de este estudio serán presentadas como Informe Especial de la Institución de la Defensora del Pueblo al Parlamento de Navarra y a las Administraciones Públicas durante 2004.

**I- 03. DEFENSA TRANSVERSAL DE LOS DERECHOS CIUDADANOS**

Durante el año 2003, tras la incorporación de una nueva asesora, se pudo abordar la idea de promover una organización de la Institución que, en aras a una mayor eficacia, repartiéndose las dedicaciones internas en base a una visión sectorial de las quejas, consultas y otras acciones, a dedicar la mayor profundización posible al estudio de las quejas o iniciativas de carácter especial en función del colectivo social al que afecten dichas quejas o investigaciones.

Además de un reparto interno por áreas, en línea con lo previsto en el Plan Estratégico 2001/04, la nueva organización permitirá abordar el análisis de las quejas en el contexto del colectivo al que pertenece el autor o autora de la misma y comprobar las segundas razones y consecuencias de la situación que denuncia.

Asimismo, en esta asignación de áreas quedan incluidos los informes especiales temáticos

que durante 2002 y 2003 han constituido una actividad estable de la Institución y lo continuará siendo en 2004.

Como consecuencia de todo ello, cabe esperar una defensa más estricta y especializada de los derechos de determinados colectivos, algunos de ellos más indefensos, como personas mayores, menores, personas con discapacidad, inmigrantes y, también, mujeres. Seis áreas de atención especial que van a verse desarrolladas durante el 2004 y que, en grandes líneas, han constituido los ejes principales de actividad de la Institución junto a la atención general de las quejas, cualquiera que fuese su motivación.

**MENORES**

En esta materia, durante el año 2003 se ha llevado a cabo tres iniciativas:

- Resolución sobre la “Elaboración de un Protocolo sobre abusos y malos tratos a menores en la Comunidad foral de Navarra”
- Propuesta para la “Elaboración de una Ley Foral de Atención al Menor”
- Inicio del “Informe general sobre los Derechos del Menor en la Comunidad Foral de Navarra”

**1. PRESENTACIÓN AL PARLAMENTO DE LA RESOLUCIÓN SOBRE “ELABORACIÓN DE UN PROTOCOLO SOBRE ABUSOS Y MALOS TRATOS A MENORES EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA”**

Elaborada durante el año 2002, fue presentada por la Defensora del Pueblo en la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra una propuesta de elaboración de un “Protocolo sobre abusos y malos tratos a menores”, cuyo texto –ya recogido en nuestro Informe Anual de 2002– planteaba a la Administración foral el desarrollo de un Acuerdo que fuese suscrito por todos los actores que intervienen en la defensa del menor en casos de abusos y malos tratos.

Esta iniciativa fue planteada a la vista de que una anterior, fechada en el año 2001, en la que se proponía la elaboración de un Protocolo sobre Violencia doméstica que abordase el maltrato a mujeres en el ámbito del domicilio y los abusos o malos tratos a menores, fue desestimada por el

(2) Entre ellas se incluyen las Federaciones navarras de Apymas, 13 asociaciones para la reinserción social y 14 asociaciones vinculadas a la discapacidad física o psíquica.

Gobierno foral a través de dos escritos remitidos por los Departamentos de Salud y Bienestar Social, Deporte y Juventud, si bien, de forma inmediata tras el asesinato de una vecina de Villa-va por su marido, el mismo Gobierno puso en marcha un denominado “Acuerdo Interinstitucional” en el sentido de lo propuesto por la Defensora del Pueblo, aunque sin la participación de esta Institución y sin la inclusión de los aspectos que afectaban al maltrato y abusos a menores.

Dicho acuerdo interinstitucional, centrado en los aspectos de violencia de género, hacía suyo un documento anterior del Instituto Navarro de la Mujer como base de actuación en esos casos de violencia doméstica, convirtiéndolo en la guía de referencia para la actuación en esta materia.

La resolución de la Defensora del Pueblo apostando por la elaboración de un Protocolo de actuación exclusivo y profundo en materia de abusos a menores había sido reclamada por todas las asociaciones y profesionales que participaron en las discusiones destinadas a facilitar al Gobierno foral aquella propuesta de Protocolo para ambas materias.

Durante 2003 se recibieron tres comunicaciones por parte de la Administración foral respecto a las peticiones de información de la Defensora en el sentido de cuál había sido su actuación desde los diversos Departamentos afectados y desde que fuese remitido la propuesta del citado protocolo. La primera de dichas comunicaciones hacía referencia a los trabajos internos que se desarrollaban en el ámbito de la coordinación interna de la Policía Foral; la segunda, con fecha de 4 junio, relataba los dos pasos que habrían de llevar al Departamento de Bienestar Social a elaborar un Protocolo de Actuación sobre Abusos a Menores. El primero de esos pasos era la previa elaboración de una Guía de actuación de los profesiones de los servicios sociales, documento que fue remitido a la Institución en enero de 2004. Este es el tercer documento referido anteriormente pero, en todo caso, casi un año después de ser presentada en el Parlamento de Navarra la resolución para la elaboración de un Protocolo en esta materia, aún no se conoce el plazo ni el contenido del Protocolo que incluya y coordine la intervención de todos los agentes en caso de maltrato o abusos a menores: Policía Foral, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, abogados, Judicatura, Fiscalía, Salud, Servicios Sociales, psicólogos ...

Cabría destacar que la recomendación de la Institución sobre la “Elaboración de un Protocolo sobre Maltrato y Abusos a Menores en la Comuni-

dad Foral de Navarra” fue, entre otros aspectos, resultado de la colaboración con la ONG “Save the Children”, con la Fiscalía de Menores de Navarra, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, varios Colegios de Abogados de Navarra, el Colegio de Psicólogos de Navarra y con el vocal del Consejo General del Poder Judicial, D. Félix Pantoja, que fuera anteriormente fiscal de Menores en Madrid. Fruto de esa colaboración fue posible elaborar un documento de análisis de carácter jurídico, social y preventivo con una importante profundización, a fin de facilitar el trabajo posterior de las Administraciones presentes en Navarra y hacer más ágil el posible liderazgo de la Administración foral en la creación y aplicación más inmediata de dicho Protocolo. Y cabe recordar asimismo que, en el marco de esa resolución, se abundaba suficientemente sobre el maltrato institucional a los menores, una de cuyas características suele ser la inacción a favor de los derechos del menor en situaciones de desprotección.

Indicar, finalmente, que la Resolución ya ponía al alcance de quien hubiese de realizar el consiguiente Protocolo un profundo análisis sobre maltrato infantil, como problema social de primer orden: por los datos conocidos, por la trascendencia social, psicológica y ética de dichos actos; consideraciones basadas en la necesidad del mayor grado de responsabilidad y el mayor rigor profesional de las administraciones públicas frente a los procesos por abusos a menores; la necesidad urgente de incrementar la prevención e incrementar la formación y la especialización de todos los agentes que intervienen en relación al menor que es víctima de abusos; y una relación abierta de propuestas sobre la tramitación y trato a los menores víctimas de abusos así como sobre la actuación en estos casos y las medidas cautelares más recomendables.

## 2. PROPUESTA DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA SOBRE “ELABORACIÓN DE UNA LEY FORAL DE ATENCIÓN AL MENOR”

El 20 de noviembre de 2003, la Defensora del Pueblo daba a conocer la propuesta sobre la elaboración de una Ley Foral de Atención al Menor, cuyo texto se iniciaba recordando cómo un 20 de noviembre, el de 1989, la Asamblea General de Naciones Unidas proclama la Convención de los Derechos del Niño. El compromiso de los Estados firmantes –dice la introducción de la propuesta– conlleva no sólo respetar y hacer posible el cumplimiento de estos derechos, sino incorporarlos a

su normativa interna, y la vigencia de una cooperación internacional en el cumplimiento de los mismos.

Dada la necesidad de cuidado y atención especiales de los niños, su vulnerabilidad y su diferencia con respecto al mundo de los adultos, la Convención hace jurídicamente responsables a los Estados que la han ratificado de sus acciones respecto de los mismos. El gran desafío –indica la Recomendación– consiste en elevar el nivel de protección de la infancia y promover sus derechos.

La Constitución Española, en su artículo 39, hace beneficiario al menor de la protección que se le otorga en el orden internacional y obliga a los poderes públicos a asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y la protección integral de los hijos.

También dentro del ámbito estatal, y además de la Constitución, es preciso destacar el Código Civil, la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción y otras formas de protección de menores; la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, además del resto de Leyes Orgánicas que regulan el ejercicio de los derechos de que son titulares los menores.

En desarrollo de estas normas básicas, diversas Comunidades Autónomas, entre las que se encuentran Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia o Valencia, han procedido a la elaboración y aprobación de leyes específicas en esta materia. Sin embargo, esto no se ha producido en el ámbito de la Comunidad Foral.

Cada día más, la sociedad avanza sobre un doble discurso en torno a la infancia. De una parte, su preocupación creciente por derechos básicos como la salud o el acceso a la educación; de otra, su olvido del respeto básico a la dignidad de los menores y su presencia en el entorno social y familiar, o su educación en principios básicos como el de la tolerancia y la convivencia.

La ausencia de una estructura normativa ordenada de carácter foral, materia en la que nuestra Comunidad foral dispone de amplias competencias, y que abarque desde los diferentes frentes de necesidad la figura del menor, es el motivo principal por el que desde la Institución se consideraba conveniente que Navarra elabore una norma de rango legal que refunda, en un único texto, las diferentes regulaciones que, en el momento actual, se encuentran dispersas bajo

distintos rangos normativos, todos ellos inferiores a la ley.

#### PRINCIPIOS GENERALES

Los principios generales que deben inspirar esta normativa foral, son los siguientes:

**1. Regulación por ley:** Mediante una ley foral se regulará la protección y promoción de los derechos del menor, materia que en la actualidad se encuentra dispersa en diferentes normas forales de ámbito inferior a la ley, sin perjuicio de lo establecido en la regulación estatal.

**2. Objetivo de esta ley:** Garantizar y promover los derechos de los niños y proteger jurídica y socialmente a los menores en situación de riesgo y desamparo. Se trata de dibujar una política integral de atención y protección a la infancia, coordinando los recursos existentes en las diferentes Instituciones para llevar a cabo políticas de prevención, tanto general como de situaciones concretas de riesgo, atendiendo a la totalidad de las necesidades de los menores.

#### 3. Principios básicos informadores:

- Primacía del interés del menor frente a cualquier otro interés legítimo, promocionando su bienestar social, facilitando su autonomía, su desarrollo pleno y su integración familiar y social.

- Reconocimiento de la capacidad del menor para participar activamente en la sociedad, promocionando y favoreciendo que exprese su opinión y teniéndola en cuenta, en función de sus propias capacidades, a la hora de adoptar las decisiones que, en su caso, pudieran ser tomadas.

- Protección de la familia para que asuma sus responsabilidades respecto a los menores ya que el grupo familiar es el entorno principal de apoyo y ayuda al menor, actuando subsidiariamente los poderes públicos. Prioritariamente se intervendrá en este núcleo familiar y se mantendrá al menor, siempre que ello sea posible, en su entorno natural próximo.

- Fomento, en la sociedad y en los menores, de los valores de tolerancia, solidaridad, respeto y principios democráticos de convivencia

- Principios de planificación y coordinación de las actuaciones procedentes de las diversas Administraciones Públicas afectadas para poder obtener acciones integrales.

- Fomento de la colaboración de entidades de iniciativa social.

- Carácter prioritario de las acciones para la promoción y defensa de los derechos de los menores y para la prevención de cualquier situación de explotación, maltrato, inadaptación, marginación o desprotección que les pueda afectar. Medidas y actuaciones que deberán de adoptarse ajustándose a las circunstancias individuales de cada menor.

- Garantía de la seguridad jurídica, confidencialidad y reserva de las actuaciones.

- Sensibilización de la sociedad hacia los problemas de la infancia.

#### **4. Derechos que debe recoger la normativa foral:**

Todos los reconocidos en la Convención de Derechos del Niño y demás acuerdos y tratados internacionales ratificados por España y, en especial, el derecho a no ser discriminado por razón del nacimiento, nacionalidad, etnia, enfermedad, religión o sexo.

Para su mejor defensa será preciso que se articulen políticas integrales que aseguren su disfrute y que se establezcan los cauces adecuados para asegurar el derecho del menor a dirigirse a las Administraciones Públicas en demanda de protección y asistencia, ya que son éstas las responsables de garantizar y facilitar el ejercicio de estos derechos. Para ello, deberán procurar una adecuada y pronta acción que asegure la efectividad de la protección jurídica y administrativa.

Por otra parte, también deberán incluirse los deberes, obligaciones y responsabilidades de los menores inherentes a la titularidad y ejercicio de los derechos que le han sido reconocidos.

Asimismo, se deberán establecer prohibiciones, limitaciones y actuaciones particulares sobre determinadas actividades como establecimientos y espectáculos públicos, medios audiovisuales, publicitarios, telecomunicaciones, o aspectos relacionados con el consumo y comercio de determinados productos para evitar sus efectos o consecuencias negativos.

A este respecto, se incluirán los posibles incumplimientos y vulneraciones entre las conductas y hechos tipificados como infracciones merecedoras de una sanción.

Por último, es preciso establecer acciones de difusión, información y formación de estos derechos y evitar o corregir cualquier discriminación, favoreciendo la igualdad.

**5. Establecer actuaciones de prevención,** con carácter prioritario, para evitar situaciones de desamparo y riesgo para los menores.

La eficacia de las medidas preventivas está ligada a la previa detección de necesidades, la planificación, la integralidad y complementariedad en la acción, la coordinación y el intercambio de información.

Dentro de estas medidas preventivas podemos incluir actuaciones en los siguientes ámbitos:

a) Apoyo familiar

b) Relaciones sociales y ocio

c) Atención educativa

d) Atención sanitaria

e) Formación y empleo

f) Sensibilización sobre los derechos de la infancia

Es preciso destacar que, para asegurar la eficacia de la prevención, es muy importante la detección precisa, la cercanía y rapidez en la actuación, la proximidad y la adecuación de las medidas desplegadas a las necesidades y peculiaridades de los destinatarios.

**6. Protección,** o intervención de la Administración ante situaciones de riesgo o desamparo de niños o adolescentes. Su finalidad es reparar las situaciones de desprotección de los menores y crear las condiciones básicas suficientes que posibiliten su normalización.

- La intervención administrativa en este ámbito deberá enmarcarse en un conjunto de principios y criterios de actuación entre los cuales podrían encontrarse los siguientes:

- Respeto a la autonomía, libertad y dignidad del menor

- Prioridad de actuación en el entorno familiar

- Consideración de su participación en la toma de decisiones en función de sus capacidades

- Principio de individualización y de intervención mínima

- Sometimiento a procedimientos reglados e interdisciplinaridad

- Seguimiento y control de la ejecución y periódica revisión de las medidas y actuaciones en curso.

- Coparticipación de las distintas Administraciones Públicas en el desarrollo de las acciones y programas.

- Establecimiento de un deber de comunicación y denuncia de cualquier situación de riesgo o posible desamparo de un menor. Obligación que compete especialmente a centros y servicios sociales, sanitarios y educativos.

Dentro de este ámbito de protección debería incluirse una enumeración de los derechos especiales de los menores protegidos entre los cuales se incluirían el derecho a ser protegido, a ser informado por la Administración responsable de las medidas y actuaciones a adoptar, su duración y contenido, a ser oído siempre que sea mayor de doce años o tenga madurez y capacidad suficientes, a su autonomía personal, a un plan de integración definitiva, segura y estable, al acceso prioritario a los recursos públicos, a la seguridad jurídica y emocional....

Asimismo, es preciso delimitar del modo más concreto posible todas las situaciones de desprotección, disminuyendo la discrecionalidad administrativa en este ámbito. Así, se debe definir el concepto de situación de riesgo, elaborando un catálogo que contribuya a acotarlas. La intervención administrativa ante estas situaciones de riesgo se centrará, primero en su valoración, segundo en su declaración y tercero, en la adopción de medidas para proceder a la eliminación, atenuación o compensación de los factores y circunstancias que obstaculicen el pleno ejercicio de los derechos del menor.

Para garantizar la seguridad jurídica debería incluirse una regulación detallada de lo que se considera una situación de desamparo, su concepto así como del procedimiento para su declaración y la adopción de medidas protectoras. El ámbito procedimental se reserva, generalmente, a disposiciones reglamentarias pero, por los derechos que se ven afectados, y las consecuencias de esta actividad administrativa en el ámbito personal y familiar, es conveniente su tratamiento legal.

El procedimiento debe asignarse desde el primer momento a un técnico coordinador, que se prevea la existencia de un procedimiento de urgencia que de una respuesta inmediata a determinados supuestos, la exhaustividad de la investigación, la aplicación mínima del procedimiento de intromisión, la audiencia del menor cuando tenga madurez y capacidad suficientes y el establecimiento de un «plan de caso», su contenido, ejecución y revisión.

Por último, será preciso incluir una detallada regulación de las medidas y actuaciones de protección que se pueden adoptar, el régimen general que les es aplicable así como los criterios genera-

les para su aplicación, que tratarán siempre de preservar la integración familiar, apoyar a la familia y evitar las separaciones o, si ésta se ha producido, procurar la reunificación siempre que los motivos que la provocaron hayan desaparecido.

Se promoverá el recurso a la guarda del menor, al acogimiento familiar, y el empleo del acogimiento residencial como recurso subsidiario en ausencia de otros más adecuados.

### **7. Concepto y actuaciones de menores en conflicto social**

Tras la aprobación de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, las CC AA únicamente poseen competencias en materia de ejecución material de las medidas adoptadas por sentencia firme por los jueces de Menores.

Por lo tanto, la ley foral reguladora deberá limitarse a determinar los criterios de actuación de carácter complementario, instrumental o de aplicación de la normativa general, distinguiendo entre las medidas en medio abierto, privativas de libertad y sustitutivas. En cualquier caso, en la ejecución de las medidas deberá prevalecer el interés del menor infractor, el respeto a sus derechos y la finalidad educativa y reintegradora de las mismas.

### **8. Distribución de competencias y cooperación administrativas**

Al tratarse de materias que implican la participación de diferentes Administraciones Públicas, sería imprescindible distribuir las competencias y funciones entre la Administración Foral y las Entidades Locales, para favorecer la cooperación, la colaboración administrativa y la coordinación interadministrativa y evitar la duplicidad de actuaciones y mejorar su eficacia.

También es conveniente fomentar la iniciativa social mediante el impulso de entidades colaboradoras de carácter privado –asociaciones, fundaciones u otras personas jurídicas debidamente registradas cuya finalidad sea la atención a menores- debidamente habilitadas.

### **3. INICIO DE UN "INFORME GENERAL SOBRE LOS DERECHOS DEL MENOR EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA"**

La atención a los derechos de los menores constituye uno de los ejes especiales de actuación de la Institución de la Defensora, como ya se señala anteriormente. Las dos propuestas anteriores, junto al trabajo desarrollado en 2001 sobre



una propuesta de protocolo interinstitucional para actuación en casos de violencia doméstica contra mujeres o menores, hacían aconsejable trabajar de cara a disponer del mayor conocimiento posible por parte de la sociedad del marco jurídico y normativo que afecta a los menores, cuyos derechos la mayoría de las veces quedan integrados en el conjunto de los derechos ciudadanos, sin un análisis específico en la posibilidad de acceso a esos derechos, aplicación o exigibilidad (3).

Ese documento, a punto de cerrarse al finalizar el año 2003, aborda los contenidos de la Declaración Universal de los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 29 de noviembre de 1989), desde una perspectiva particular: el enfoque de esos derechos por parte de una Institución del Defensor del Pueblo. Partiendo de esa Declaración, el "Informe General sobre los Derechos del Menor en la Comunidad Foral de Navarra" ordena de manera distinta esos derechos y dedica una especial atención a algunos de ellos, más actuales o sobre los que la sociedad presenta una problemática mayor.

Asimismo, ese catálogo de Derechos del Menor está desarrollado en referencia a su regulación jurídica o normativa y se analizan algunos aspectos específicos de los derechos del menor en su aplicación efectiva y respecto de la actuación de las administraciones públicas en materias como educación, ámbito familiar, ámbito legal, ámbito sanitario y recomendaciones para los Medios de Comunicación.

De otra parte, analiza la actuación de la Administración foral en la aplicación de la resolución de la Defensora del Pueblo respecto del "Protocolo en materia de malos tratos y abusos a menores" e incluye el estudio jurídico de las leyes especiales que se han adoptado en algunas Comunidades Autónomas sobre protección del menor y la propuesta de esta Defensora del Pueblo sobre la elaboración de una "Ley foral de Atención al Menor en la Comunidad Foral de Navarra".

#### 4. INFORME ESPECIAL AL PARLAMENTO SOBRE "LA EDUCACIÓN ENTRE 0/3 AÑOS"

Iniciado durante el año 2003, el "Informe Especial al Parlamento foral sobre la atención a las necesidades educativas entre los 0 y 3 años"

intenta hacer un balance de la situación general gestada en torno a las necesidades educativas de las familias con hijos/as menores en el período comprendido entre los 0 y los 3 años. Y el concepto de "necesidades educativas de las familias" pretende englobar los múltiples aspectos de una problemática que, más allá de las iniciativas llevadas a cabo por los diferentes gobiernos de Navarra y en bastantes localidades de la Comunidad, evoluciona en diversos frentes al mismo ritmo de la evolución de la sociedad. La búsqueda del equilibrio entre la atención a las necesidades familiares (hogar) y el trabajo, como derecho individual, genera un espacio cada vez mayor en el que padres y madres comparten y asumen cada día mayores responsabilidades y, aun así, es igualmente clara la necesidad de apoyos.

La introducción del "factor educativo" durante la atención a los menores de 3 años en las escuelas infantiles o guarderías –dentro de los diversos modelos, fundamentalmente asistenciales– en las que se busca una parte de esa ayuda familiar ha puesto los intereses del menor por delante de los estrictamente asistenciales, aunque estos nacieran primero como tales. Así, hay un profundo debate abierto sobre la educación del menor en ese período de su vida que sobrepasa los conceptos clásicos de "educación familiar" en esa etapa, ha potenciado hasta un primer plano aquel "factor educativo" que se señala y, consecuentemente, introduce la educación entre 0/3 años en el ámbito del derecho general a la educación de las personas, claramente previsto en los textos constitucionales.

En paralelo, la presión social para que ese derecho sea reconocido por los gobiernos y que los ciudadanos puedan acceder en igualdad de condiciones con los restantes periodos educativos, ha sido mitigada por la creación de centros especiales, en base a los acuerdos parlamentarios establecidos en Navarra en 2000 en base a los cuales el Gobierno foral se comprometió a realizar una importante inversión para subvencionar las iniciativas que en este sentido –creación de centros, ayudas familiares, etc- pusiesen en marcha los Ayuntamientos en colaboración con las familias afectadas. La financiación tripartita que de facto se ha producido ha estado regida por una normativa específica del Gobierno foral, a partir de las leyes estatales que, desde hace más

(3) El "Manual de Derechos Ciudadanos" elaborado por la Defensora del Pueblo de Navarra en colaboración con la Universidad de Navarra (Ver pág.) no incluye un análisis de los derechos en función del tipo de personas, sino de forma genérica por tipo de derecho y para el conjunto de la sociedad.

de una década, fueron abriendo paso a ese modelo educativo.

La riqueza de la experiencia educativa entre 0 y 3 años en algunos centros de la Comunidad y de manera específica en las conocidas como "Escuelas de Pamplona" (de competencia municipal) ha sobrevivido a otras necesidades familiares menos asentadas en los aspectos educacionales y más en las necesidades asistenciales puras. De ahí la diversidad de modelos surgidos al aire de dicha necesidad y la diversidad de los criterios implantados tanto entre la sociedad como dentro de las propias administraciones públicas.

Con todo, a la Defensora del Pueblo de Navarra han llegado reiteradas quejas de los ciudadanos de muy diferentes puntos geográficos de la Comunidad foral, lo que muestra la complejidad de la situación: ayudas económicas de la Administración, listas de espera para optar a plazas en centros educativos de 0/3 años municipales, defensa del carácter educativo de la atención al menor en esa etapa de su vida..., amén de otros aspectos vinculados al carácter funcional de los profesionales de algunos de esos centros.

Ante la conveniencia de profundizar –casi de retomar el hilo de la historia– sobre esta materia y vincular su análisis a la luz estricta de los derechos ciudadanos más básicos y de los emergentes, la Institución inició en 2003 la elaboración de un Informe Especial al Parlamento de Navarra, en la perspectiva de aportar claridad sobre los aspectos fundamentales de esta cuestión. Tras mantener encuentros con diversas asociaciones y profesionales del sector y conocer sus diversas aportaciones, se elaboró un guión del trabajo que quedará finalizado en 2004 para su presentación al Parlamento foral y a las Administraciones Públicas más afectadas. El índice sobre el que se desarrolla el informe comprende:

1) Análisis de la normativa existente en torno a la educación entre 0 y 3 años

- Evolución de la atención a los aspectos educativos y asistenciales de los menores entre 0 y 3 años, antes y desde la aprobación de la LOGSE.
- Análisis de los principales aspectos que, en esta materia, incluía la LOGSE.
- La LOCE, como nueva normativa y sobre los aspectos destinados a ordenar el sector.

2) ¿Qué sucede entre los 0 y 3 años?

- El menor, entre los 0 y 3 años, como sujeto de derecho.

- Los aspectos formativos y asistenciales en la atención al menor de 3 años en el ámbito escolar.

• El modelo de las Escuelas Infantiles de Pamplona

- Aspectos a considerar en materia de formación, profesionalización y requisitos ambientales para la atención educativa entre los 0 y 3 años

3) La sociedad en evolución

- La sociedad, frente a las necesidades de educación entre 0 y 3 años

• La actuación de la Administración Pública

- Análisis y valoración de las quejas presentadas sobre esta materia ante la Defensora del Pueblo de Navarra

4) El "factor educativo" del ciclo 0/3 años

5) Principios que deben aplicarse en los centros escolares para 0/3 años

- La perspectiva de la Administración foral
- Los aspectos económicos

6) Conclusiones

### **MUJERES: DE CARA AL FRENTE**

Que la reacción de la sociedad frente a las muertes de mujeres a manos de sus parejas sea algo más que una moda, que se asiente como tendencia, como sensibilidad desarrollada. Esta ha sido una de las inquietudes de la Defensora del Pueblo de Navarra ante los casos de violencia doméstica. Y no por el hecho de que el incremento de casos conocidos sea cada vez mayor, sino porque esa información es la constancia de lo que ocurre, por lo que no cabe bajar la guardia. Ni la preocupación.

1. "CAMPAÑA CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA EN NAVARRA", REALIZADA POR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE NAVARRA, A INICIATIVA DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO

El año 2003 fue testigo de múltiples acciones, desde diferentes frentes, destinadas a esa mayor sensibilización social, lo que demuestra que hay una parte de la sociedad dispuesta a no dejarse llevar por el abatimiento del retraso cultural ni a aceptar razones culturales que incluyan la agresión a la mujer como un dato diferencial, propio de una cultura diferente a la que conocemos. No sólo la sociedad ha avanzado, no sin esfuerzo, en

normalizar roles de igualdad entre sexos, sino que ha pasado a defender de forma activa la dignidad de la persona por encima de cualquier otra cuestión, social, cultural, étnica, etc. Y aunque la pesadilla de ese “terrorismo de dormitorio” da cifras nuevas casi a diario, la Institución de la Defensora ha procurado en el año 2003 realizar un esfuerzo muy especial de conexión con la sociedad para sumar a la inquietud la fuerza de la sociedad cuando se une en un objetivo común. Todos los medios de comunicación de Navarra se han unido, por primera vez, frente a la ignominia de las agresiones a mujeres en una campaña destinada a motivar la denuncia de malos tratos por parte de las mujeres y a recordarles, como se decía en uno de los anuncios, que también ellas “tienen derecho a la alegría”.

#### ANTECEDENTES

##### **Una sociedad sensibilizada e informada**

En junio de 2002, la Institución de la Defensora del Pueblo decidió proponer a los medios de Comunicación navarros de ámbito regional la puesta en marcha de una iniciativa destinada a propiciar la toma de posición de los ciudadanos y, especialmente de los prescriptores de opinión –técnicos, periodistas, profesionales de los ámbitos sanitarios, la atención social, el Derecho y sus profesionales y organismos oficiales que actúan en este ámbito- de nuestra Comunidad, y las Administraciones implicadas en la defensa de los derechos de los ciudadanos. Dicha iniciativa se concretaba en una campaña de publicidad en la que los Medios de Comunicación aportaban sus espacios publicitarios de forma gratuita para la difusión de mensajes que activasen la sociedad navarra contra la violencia doméstica y, específicamente, la violencia de género. Posteriormente se buscaría la agencia de Publicidad que dirigiese la realización de esa campaña, la productora que realizaría los soportes audiovisuales y los demás profesionales que fuesen precisos para su producción.

Durante un año se discutieron las condiciones de esa participación y se realizaron los diversos contenidos creativos de la campaña. Un año después de aquella propuesta, la campaña comenzaba a producirse para su emisión inmediata.

El momento de arranque de la campaña –octubre 2003– coincidió con una coyuntura especialmente importante respecto a los objetivos y contenidos de la misma: Acababa de hacerse público el Informe Anual de la Fiscalía General del Estado, que ponía de manifiesto las alarmantes cifras sobre violencia doméstica en nuestro país. El número de mujeres fallecidas a manos de

sus parejas mantenía una evolución al alza respecto del año anterior. Además, en esas mismas fechas todos los Medios de Comunicación se hacían eco de la entrada en vigor de la nueva Orden de Protección a las Víctimas de la Violencia Doméstica que fue aprobada por unanimidad por el Congreso de los Diputados.

Por desgracia, los acontecimientos sobre agresiones y muerte se suceden en el tiempo y cada día los informativos nos recuerdan que el problema sigue absolutamente vigente. Nuevos casos de mujeres fallecidas, resoluciones judiciales insatisfactorias desde el punto de vista de la opinión pública y mujeres que en el ámbito de la prensa del corazón denuncian los maltratos sufridos de manos de sus parejas. Una información que llega a todas las capas de la sociedad y crea una sensibilización continua entre todos los ciudadanos.

Partimos de la base de que la sociedad está claramente sensibilizada contra la violencia de género, pero no perdemos de vista la posibilidad de que esa “movilización a favor” tenga un efecto temporal. Por eso, el marco general de la actualidad permitiría creer que cualquier momento –cuando se inició la campaña y posteriormente– era adecuado para realizar una campaña que incidiese en la solución de este problema.

##### **Otras campañas sobre violencia de género**

Se puede decir que la mayor parte de las campañas que se han realizado sobre la violencia de género son acciones cuyo objetivo es la sensibilización social. Son campañas que se dirigen a toda la sociedad en su conjunto y que denuncian o rechazan el fenómeno de los malos tratos. Pero hay un camino diferente: realizar acciones dirigidas a públicos diferenciados y actores que están dentro del fenómeno de los malos tratos a mujeres: las víctimas, los agresores, la magistratura, la sociedad como espectador... Para cada uno de ellos hay un contenido concreto que dirigir. No obstante, cualquier acción específica de este tipo consigue por añadidura la sensibilización del conjunto de los ciudadanos.

#### ANÁLISIS DE SITUACIÓN

##### **El público objetivo**

Esta campaña se dirigía, de manera muy clara y específica, a esas mujeres que están sufriendo malos tratos y que por diversas razones, no encuentran el medio para salir de esa situación.

##### **Objetivos de la comunicación**

1. Transmitir dos mensajes básicos:

- Primero, que su salida está en la denuncia. En el traslado de ese problema, que hasta ese último instante fue privado, y que a partir de ese acto de denuncia se convierte en compromiso social y público. Las trabas, las barreras con las que se enfrenta a la hora de denunciar, son las que intentamos conseguir que supere.
- Y segundo, que después de dar ese paso, va a estar apoyada por toda la sociedad. Y, sobre todo, que va disponer de los recursos y ayudas necesarios para salir adelante.

2. Involucrar a parte de esta sociedad en el desarrollo del proyecto. Y así, buscamos el compromiso de colaboración de los Medios de Comunicación para divulgar la campaña y el de prescriptores de opinión que personalicen este mensaje y le aporten notoriedad. Sobre estos dos pilares se sustentaba el proyecto de comunicación.

#### **Convocatoria a Medios de Comunicación**

Desde la Defensora del Pueblo de Navarra se realizó una convocatoria a todos los medios de comunicación (prensa, radio, televisión). En ella se solicitaba la asistencia a una reunión conjunta de la que surgió el compromiso de todos los medios de colaborar con la difusión gratuita la campaña: Existía una motivación moral, existe una clara rentabilidad en su imagen social y, derivada de ésta, comercial. Sólo los Medios de Comunicación de carácter oficial y un diario ("Gara") no pudieron participar o no vieron conveniente hacerlo, aunque dedicaron tiempo importante de su programación al hecho mismo de la campaña y la impulsaron con su colaboración personal.

#### **La colaboración de prescriptores de opinión**

Contar con personajes conocidos, valorados y respetados que hagan suyo el mensaje que transmite la campaña aporta notoriedad a este mensaje. Esa fue una parte esencial del desarrollo de la campaña: Personajes/hombres sensibilizados, estandarte mediático de toda una sociedad que va estar apoyando a esas mujeres que quieren salir de una situación de opresión y violencia. Ellos ponen de manifiesto que no estamos ante un problema de lucha de géneros, exclusivamente. Su gravedad radica en los derechos y la dignidad de las personas.

En la campaña impulsada por esta Institución se consiguió que personajes públicos como Miguel Indurain o Montxo Armendáriz aportaran su esfuerzo e interés personal.

De otra parte, se buscaba que dichos prescriptores fuesen representativos todos los ámbitos de la sociedad, así como de diferentes generaciones:

D. Montxo Armendariz. Director de cine: "Tasio", "Historias del Kronen", "Silencio Roto", "Secretos del corazón", etc.

D. Emilio Echavarren. Profesor. Escritor. Presidente del Ateneo Navarro.

D. Miguel Indurain. Ciclista. Ganador de 5 Tours de Francia

D. Manuel Monje. Actor teatral

D. Iker Piedrafita. Músico. Líder del grupo "Dikers"

D. Pedro Salaberry. Pintor.

D. Ismael Urzaiz. Futbolista. Atlético de Bilbao

LA COLABORACIÓN DE LOS TÉCNICOS: EL EQUIPO CREATIVO

Igualmente importante fue conseguir la aportación desinteresada de quienes tenían que resolver técnicamente la campaña. Esta fue posible gracias a la colaboración entusiasta de la agencia de Publicidad ACE Comunicación y la productora audiovisual Fase 3 y la implicación personal y profesional del fotógrafo Nicolás López.

#### **REPERCUSIÓN INFORMATIVA Y SOCIAL**

El interés de los Medios de Comunicación y el eco informativo de la campaña superó todas las previsiones.

La campaña fue presentada el día 2 de octubre, y fue recogida en todos los Medios de Comunicación de Navarra, País Vasco y Televisión Española realizó su difusión a nivel nacional.

Aunque no se ha podido testar por razones económicas el nivel de incidencia, la campaña tuvo un amplio eco público. Esto ha sido posible gracias al alto grado de compromiso de los Medios. Tanto prensa, radio como televisión, se han involucrado al máximo con una planificación muy intensa. Durante los dos meses que duró su divulgación, todos los ciudadanos tuvieron contacto de una manera u otra con la campaña.

#### **La participación de los Medios de Comunicación**

- Inserciones en el Medio Prensa (10/octubre y 25/noviembre)

Diario de Navarra: 8 páginas b/n pares e impares, más 8x4 módulos b/n página par

Diario de Noticias: 4 inserciones de 4x8m módulos b/n impar

- Inserciones en el Medio Radio (10/Octubre y 25/Noviembre)

La campaña de Radio constaba de tres cuñas, con lo que se planteó un mínimo de tres inserciones diarias en cada emisora, distribuidas dentro de su parrilla de programación. La duración de estas cuñas era de 30 segundos, un metraje algo más largo de lo habitual pero indispensable para transmitir las sensaciones que se planteaban.

En la mayoría de los casos, las emisoras llevaron a cabo una programación superior a la planteada. Existieron días en los que una sola emisora llegó a programar hasta 14 cuñas.

Emisoras de Radio:

Radio Navarra Cope  
Cadena Ser  
Onda Cero  
Net 21 Radio

- Inserciones en Televisión:

Canal 4 Navarra  
Canal 6 Navarra  
Euskal Telebista

## 2. LA OPINIÓN UNÁNIME DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO DE ESPAÑA ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Las XVIII Jornadas de de Coordinación de los Defensores del Pueblo de España, celebradas en Albacete y Toledo en octubre de 2003, incluyeron como tema de sus talleres de debate el de la violencia de género.

Como en otras ocasiones, en las que los talleres sirven para aunar criterios, los Defensores del Pueblo de España aprobaron por unanimidad un documento de especial importancia, cuyo contenido se transcribe íntegramente.

“La violencia contra las mujeres y contra personas dependientes en el ámbito de la convivencia”

### I - INTRODUCCIÓN

La sociedad actual padece de modo alarmante un gravísimo problema, la violencia ejercida en el ámbito familiar. Aunque su mayor dimensión se concreta en la violencia de género infligida a las posición de inferioridad respecto de su agresor, con los que les vincula una relación de convivencia presente o pasada, no obstante es indiscutible que otros miembros del grupo familiar en situa-

ción de debilidad, como son los menores y las personas mayores dependientes, también la sufren.

En el caso de las mujeres, el origen del fenómeno se encuentra en la desigualdad por razón de género existente en nuestra sociedad. Y todas las personas que sufren la violencia y les coloca en una injusta situación de desigualdad por la subordinación o dependencia constituida.

El preocupante incremento del número de mujeres que sufren violencia de género en el ámbito de la convivencia, cuyo porcentaje en estas fechas se ha incrementado de manera alarmante respecto del año anterior, la aparición de casos de menores maltratados por personas del entorno familiar en el que conviven, así como las situaciones de trato indigno y abandono a personas mayores dependientes por sus propios familiares, configuran un panorama desolador ante el que nuestras Instituciones no pueden permanecer impasibles.

La función de defensa y protección de los derechos individuales y colectivos que tenemos encomendada cobra marcado énfasis cuando se trata de personas en situación de desigualdad que les convierte en seres humanos especialmente desvalidos, como son las víctimas de esta lacra social.

Ejercer este cometido exige nuestra actuación coordinada para abordar esta problemática con una doble finalidad. Por un lado, analizar, evaluar y valorar las distintas políticas y medidas adoptadas hasta el momento por las Administraciones Públicas para erradicar la violencia en el ámbito de la convivencia, a fin de detectar su eficacia y deficiencias. De otro, y sobre lo anterior, concretar unas líneas de actuación sustentadas en la necesidad de dar una solución integral al problema.

Sobre ellas, las Defensorías exigimos a las Administraciones Públicas que, desde su responsabilidad, actúen con la debida diligencia en la consecución ineludible de dos fines prioritarios:

1- Prevenir y detectar de forma precoz estas situaciones para interceptar desde el inicio cualquier conducta que pueda generar violencia.

2- Prestar atención integral a las personas afectadas a través de medidas legislativas, jurídicas, sanitarias, asistenciales, sociales y educativas que, desde la coordinación y cooperación imprescindible de las Administraciones implicadas, ofrezcan a la víctima protección, seguridad, resarcimiento, así como su recuperación e integración social en condiciones de igualdad.

Somos conscientes de lo mucho que se ha hecho en poco tiempo para paliar esta terrible problemática, pero las quejas y la información que recibimos en nuestras Instituciones evidencian que ha sido insuficiente. Sólo desde la atención directa e inmediata llevada a cabo con el esfuerzo general, podremos mitigar los perniciosos efectos que esta violencia produce en las personas que la padecen y en toda la sociedad.

El respeto y salvaguarda de los derechos humanos, a la vida, a la integridad, a la libertad, a la igualdad y a la dignidad de todas las personas, exigen aunar todas las fuerzas y actuar de modo contundente en la erradicación de este fenómeno, intolerable en una sociedad realmente igualitaria, justa y solidaria.

## II.- CONCEPTO Y ÁMBITO DE ACTUACIÓN

Al realizar nuestra labor, constatamos la ambigüedad existente en la terminología empleada para identificar la problemática en cuestión, acuñándose términos inadecuados por su carácter excesivamente amplio o demasiado estricto. Así, se habla de <violencia doméstica>, <maltrato familiar>, <violencia intrafamiliar>, denominaciones que suelen atender a los distintos escenarios o espacios donde se ejerce o manifiesta la violencia.

Sin olvidar que también varía la percepción en función de los sujetos pasivos que la sufren, mujeres, menores y personas mayores dependientes. Pese a los rasgos comunes que engendra la violencia, las distintas situaciones en que se manifiesta, tienen peculiaridades que exigen tratamientos diferentes.

Todas estas dificultades obstruyen la elaboración de un concepto que abarque todas las manifestaciones del fenómeno y las diversas víctimas del mismo. Posiblemente por ello no existe una definición universalmente aceptada, aunque es indiscutible la necesidad de crear definiciones específicas que permitan un eficaz tratamiento y una actuación ejecutiva, o al menos establecer unas notas fundamentales básicas que delimiten el fenómeno a analizar y permitan el funcionamiento coordinado de nuestras Instituciones.

Conocemos la gravedad de toda situación de violencia sufrida por cualquier persona, así como de otras formas de maltrato igualmente dignas de atención y reproche, como son la violencia de género en sus diferentes manifestaciones (acoso sexual de mujeres, mutilaciones genitales, tráfico de mujeres con fines de explotación sexual), la violencia ejercida sobre menores y personas dependientes en centros docentes e instituciones

públicas y privadas o la violencia en el contexto de las relaciones laborales.

No obstante, en este documento vamos a centrarnos en la violencia en el ámbito de la convivencia, refiriéndonos al entorno donde se manifiesta la violencia y a la relación existente entre quien la ejerce y quien la padece. De cualquier forma, pensamos que tanto la labor de prevención como las medidas de detección y de respuesta que se promuevan tendrán un efecto indirecto en aquellos ámbitos.

Uno de los elementos clave para delimitar el maltrato, especialmente el maltrato sexista estaría en el hecho de tener o haber tenido <relaciones de afecto>, sin que sea tan relevante la mera convivencia entendida en sentido estricto, esto es, vivir en el mismo domicilio. Se dan múltiples situaciones en las que no habiendo existido convivencia, el maltrato se produce por el hecho de estar o haber estado la víctima unida al agresor, en unas condiciones de aislamiento y privacidad, a través de una relación especial de naturaleza afectiva.

Tratándose de menores y personas de edad, y aun pudiendo existir relación de afecto, lo que define a este tipo de violencia es que estas personas se encuentran en un estado vital que precisa de protección o cuidado por parte del sujeto del que dependen. Dependen del posible agresor, cuya obligación era precisamente la de velar por su seguridad. A veces la víctima puede tener merma su capacidad de obrar, lo que conlleva mayor indefensión. Y hay situaciones en las que, aun no existiendo relación de dependencia, el agresor aprovecha una cierta confianza o familiaridad de trato con la víctima, como sucede en los casos de abusos sexuales a menores.

En cualquier caso, podemos concluir que la violencia contra mujeres, menores y personas dependientes en el ámbito de la convivencia contempla toda conducta, por acción u omisión, que les produzca un daño físico, sexual o psicológico, así como la amenaza de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad tanto en la vida pública como privada.

También se manifiesta en violencia económica, que comprende actos como negar el dinero, rechazar la obligación de contribuir económicamente, la privación de alimentos y de las necesidades básicas, y el control del acceso a la atención sanitaria, al empleo, etc. En cualquier caso, supone el uso de la fuerza o la intimidación, un trato indigno y vejatorio de una persona, con la que normalmente existe una relación íntima o de

confianza, sobre otra en la que ejerce actitudes de dominación y poder.

Este tipo de violencia constituye una negación y violación de los derechos humanos de las personas que la sufren, impidiendo así el desarrollo humano y el progreso de los pueblos, y en este sentido, todos los instrumentos internacionales sobre la materia proclaman que los derechos y libertades fundamentales son inherentes a todo ser humano.

La obligatoriedad jurídica que se deriva de su ratificación por los Estados, impone a sus gobiernos el deber de proteger a las víctimas de esta violencia, investigar cuando se produce, castigar a los culpables, prevenir futuras agresiones y resarcir a los afectados, proporcionándoles una atención integral.

### III.- ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LOS PODERES PÚBLICOS EN ORDEN A LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA

- El fenómeno analizado es una problemática social de primera magnitud pero de orígenes remotos, que no ha sido abordada por los poderes públicos con la seriedad y el rigor precisos hasta fechas relativamente recientes. La creencia de que estos hechos pertenecían al ámbito privado generó gran pasividad en las actuaciones públicas y el consiguiente desfase entre la demanda social y las medidas de respuesta.

- Al constatar que la violencia en el ámbito de la convivencia es una problemática compleja que requiere una respuesta integral, los poderes públicos comienzan a enmarcar la actividad institucional en planes plurianuales, en los que se aborda el problema desde un enfoque multidisciplinar.

Se realizan iniciativas legislativas y se adoptan medidas jurídicas dirigidas a interceptar y paliar desde esos órdenes esta problemática.

Junto a los planes aprobados en la mayoría de las Comunidades Autónomas tanto para el fomento de la igualdad de oportunidades como específicos para la prevención de la violencia de género, en la actualidad se encuentra vigente el II Plan de Acción contra la Violencia Doméstica 2001-2004, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2001.

#### 3.1. Ámbito legislativo

Aunque desde 1989 se encuentran tipificados específicamente como delito los malos tratos familiares, es en la reforma del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal operada por la Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril, cuando se

va a producir un punto de inflexión en el tratamiento penal de la violencia de género.

La Ley 38/2002, de 24 de octubre y la Ley Orgánica 8/2002, de la misma fecha, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado, instaura un nuevo proceso especial para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos, entre ellos, el tipificado en el artículo 153 del Código Penal lo que permitirá una respuesta judicial inmediata en los casos de malos tratos.

La Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica, establece un rápido procedimiento ante el Juzgado de Instrucción con el objetivo de que la víctima obtenga un estatuto integral de protección que concentre de forma coordinada una acción cautelar de naturaleza civil y penal y que active inmediatamente los instrumentos de protección social de las distintas Administraciones públicas. Su reciente aprobación impide efectuar en este momento una valoración sobre la aplicación práctica del nuevo procedimiento.

Reseñar, por último, el Proyecto de Ley Orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, que prevé que las conductas consideradas en el Código Penal como falta de lesiones, cuando se cometan en el ámbito doméstico, pasen a considerarse delitos.

En la normativa propia de las Comunidades Autónomas encontramos leyes que pretenden abordar de forma integral el fenómeno de la violencia de género; así, en la Comunidad de Castilla La Mancha, Ley 5/2001, de 17 de mayo de prevención de malos tratos y protección a las mujeres maltratadas; en la Comunidad Foral Navarra, Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista, posteriormente modificada por la Ley Foral 12/2003 de 7 de marzo.

También se han promulgado leyes para promover la igualdad efectiva de mujeres y hombres como la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León o la Ley 9/2003, de 2 de abril de la Generalitat Valenciana, para la igualdad entre hombres y mujeres. Esta última ley prevé la creación de la Defensoría de la Igualdad, que será desempeñada por el Síndic de Greuges, con objeto de vigilar el cumplimiento de lo previsto en la misma.

El análisis de la actividad normativa desarrollada hasta el momento en la lucha contra la violencia de género nos ha puesto de manifiesto algunas deficiencias, entre las que destacamos a grandes rasgos las siguientes:

- Utilización excesiva de la legislación penal, eficaz cuando el daño ya se ha producido, pero de limitado efecto preventivo. Esto evidencia la singular importancia de la jurisdicción civil y la necesidad de profundizar en las medidas de este orden, como la urgente agilización de los procedimientos de separación, en particular de las medidas provisionales y provisionálísimas; posibilidad de acceder directamente al divorcio sin separación previa; creación de fondos de garantía para el impago de pensiones; formación específica para jueces, fiscales y demás personal de los órganos judiciales con competencia en materia de familia, adscripción a estos órganos de equipos multidisciplinarios de apoyo y asesoramiento a la autoridad judicial, etc.

- La respuesta judicial a la problemática es deficitaria. Hay disfunciones en la tutela judicial dispensada, bien por la falta de coordinación entre la jurisdicción civil y la penal, por la insuficiencia de los medios personales y materiales, etc. Un ejemplo significativo es la insuficiencia de recursos policiales para garantizar la protección y seguridad de las víctimas. Se dictan medidas cautelares y órdenes de alejamiento, pero las Fuerzas de Seguridad, pese a tener servicios especiales de atención a las víctimas de violencia familiar, carecen de recursos suficientes para controlar la ejecución y efectividad de esas órdenes y garantizar la protección total de las víctimas.

- En cuanto a la normativa desarrollada por las Comunidades Autónomas, si bien es cierto que la mayoría de estas normas están poco tiempo en vigor, en la práctica ya se observa la falta de eficacia de muchos de los instrumentos elaborados. Algunas veces son meras declaraciones de intenciones, sin una dotación presupuestaria adecuada y que no establecen procedimientos para su ejecución ni para su evaluación. Encontramos un gran número de preceptos que, con lenguaje programático, expresan declaraciones de principios o de buena voluntad con escaso contenido normativo que impongan prohibiciones u obligaciones concretas. Se proclaman los fines, pero no siempre se establecen los medios para alcanzarlos.

### 3.2. Ámbito educativo

La erradicación de la violencia de género requiere un profundo cambio social y cultural, en

el que la educación en la igualdad de las nuevas generaciones es imprescindible.

La violencia de género es la demostración extrema de la tradicional situación de injusticia y desigualdad que padecen las mujeres, y por ende, los miembros vulnerables del grupo familiar. Erradicarla exige implantar políticas educativas sustentadas en los valores de tolerancia, respeto a la diferencia e igualdad.

En general, la coeducación u orientación no sexista de la educación se ha adoptado como línea transversal en todos los niveles educativos no universitarios, lo que ha de valorarse positivamente. En materia de violencia de género se han venido desarrollando diferentes actuaciones en el ámbito docente educativo: programas para la prevención de la violencia de género desde el ámbito escolar, programas de formación específica para educadores, campañas de prevención escolar en Educación Primaria y Secundaria, jornadas divulgativas o realización de materiales educativos y unidades didácticas.

Pese a ello, en la práctica se observan algunas carencias:

- La falta de formación específica entre el profesorado hace que se sigan transmitiendo en el aula, a veces de modo inconsciente, estereotipos y prejuicios sexistas.

- La coeducación tiene que proyectarse en todas las actividades educativas, en especial, en las extraescolares (ej.: promover equipos mixtos en los distintos deportes)

- Los mensajes igualitarios que se reciben en la escuela no son eficaces si la niña o niño perciben en su casa un reparto de funciones y responsabilidades que refuerza las diferencias entre mujeres y hombres.

### 3.3. Ámbito social

La adopción de diferentes acuerdos interinstitucionales y protocolos de actuación para mejorar la coordinación y colaboración entre las diferentes instancias, así como evitar la aparición de la llamada victimización secundaria, constituye un paso importante.

Aunque estos instrumentos están más desarrollados en el ámbito de la violencia contra las mujeres, empiezan a aplicarse también en otros campos, en particular, en la detección y tratamiento de la violencia infantil. Respecto al maltrato a las personas de edad, el proceso se encuentra en las primeras etapas de estudio del fenómeno.



El avance de los últimos años es considerable; lo evidencia el notable incremento del volumen de denuncias, el número de personas asistidas en los servicios sociales el número de programas instaurados para la recuperación de la víctima y su integración social.

No obstante, persisten graves deficiencias, entre las que destacan las siguientes:

- Intervenciones puntuales e inconstantes, sin contemplar que la ruptura e independencia del agresor es un proceso prolongado en el tiempo.
- Insuficiencia de recursos que presten una asistencia integral (apoyo psicológico, inserción laboral, búsqueda de vivienda, apoyo económico, etc.), e inexistencia de programas de recuperación total de las víctimas en los centros de acogida de larga estancia.
- Descoordinación entre los diferentes recursos.
- Inexistente atención a la problemática del maltrato en colectivos con mayor riesgo de exclusión social, como son las mujeres inmigrantes.
- Dificil accesibilidad a los recursos específicos (centros de acogida y/o residenciales) de las personas en situación de especial vulnerabilidad como las mujeres con discapacidad física, psíquica o sensorial, con problemas de drogodependencias, con patologías graves, integración social, etc.
- Ausencia de recursos en las zonas rurales.
- Aplicación irregular de los protocolos de actuación, insuficiente difusión, falta de coordinación interinstitucional dinámica y ágil, vacío de información y formación de quienes deben aplicarlos y, sobre todo, inexistencia de supervisión, seguimiento y evaluación de su puesta en práctica.

#### IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Analizada la actuación de la Administración y su grado de eficacia, concluimos unas propuestas que expresan la voz y el criterio unánime emanado del consenso de los Defensores. Constituyen nuestras líneas básicas de actuación en esta problemática y persiguen la exigencia común tanto a la Administración Estatal como a las Autonómicas de que, desde su respectiva responsabilidad, actúen con la debida diligencia en la adopción de las medidas que se indican, imprescindibles para combatir la violencia de modo eficaz.

1.- Nuestras Instituciones asumen el compromiso de realizar el seguimiento y evaluación de los instrumentos jurídicos incorporados reciente-

mente a nuestro ordenamiento: los “juicios rápidos” y la “orden de protección”, con la finalidad de detectar su validez y eficacia.

Para ello, una vez transcurrido un periodo prudencial de aplicación, el Defensor del Pueblo Estatal solicitará la oportuna información a la Fiscalía General del Estado.

2.- Promover un marco jurídico unitario y global contra la violencia en el ámbito de la convivencia, que garantice a todas las personas que la sufren un ejercicio igualitario de sus derechos a recibir atención integral inmediata, con independencia de dónde residan, de la existencia de medidas coyunturales, del grado de ejecución de los planes de actuación administrativa o de la disponibilidad presupuestaria.

En la Administración de Justicia, esta medida conlleva la creación de una jurisdicción de conflictos de familia, debidamente dotada con los adecuados recursos personales y materiales.

3.- En el sistema jurídico vigente, sería necesario acometer una serie de modificaciones legislativas, entre las que se pueden mencionar las siguientes:

- Que se perfeccione el concepto de violencia psíquica en los preceptos penales que citan esa clase de violencia, definiéndose al menos de forma básica o mínima lo que se entiende por esa clase de violencia.
- Debe mejorarse y simplificarse el actual sistema existente para reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración por su mal funcionamiento, en todos aquellos casos en los que después de las correspondientes denuncias, se produce el fallecimiento de una persona, por no haberse adoptado medidas de protección cuando éstas hubieran sido solicitadas
- Al igual que se ha modificado la ley procesal penal para hacer posible de forma eficaz la celebración de “juicios rápidos” en el ámbito penal, debe modificarse la normativa procesal civil, para que las solicitudes de medidas provisionales en los casos de separación o divorcio, se resuelvan con carácter urgente en los breves plazos que fije la ley procesal civil.

• En los supuestos en los que los malos tratos sean sufridos por ciudadanos extranjeros en situación administrativa irregular en nuestro país, debería incluirse dentro del apartado 4º del art. 31 de la Ley Orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que la existencia de situaciones acreditadas de violencia de género es una circunstancia

excepcional que, por razones humanitarias, debería facilitar la regularización administrativa de esa persona en nuestro país.

- Exigir a los poderes públicos la ejecución eficaz de los instrumentos disponibles para luchar contra la violencia, desde su responsabilidad directa como garantes de la tutela y protección del derecho a la vida y a la integridad, a la libertad y a la dignidad de las personas.

- Potenciar la cooperación y coordinación de todas las instituciones y profesionales implicados (jueces, fiscales, policías, abogados, servicios sanitarios, asistenciales y educativos), e impulsar su formación especializada y permanente, con incidencia en la detección de los indicadores de violencia.

- Promover la elaboración y aplicación de protocolos revestidos de carácter vinculante, imprescindibles para que la actuación precisa sea coordinada y eficaz. En los que se incluyan medidas que garanticen su difusión y conocimiento, así como su efectiva aplicación por quienes lo suscriben.

Creemos conveniente que las Comisiones de Seguimiento constituidas para evaluar el cumplimiento de los protocolos cuenten en su composición con representantes del movimiento asociativo, así como de nuestras Instituciones, que velarán por su rigurosa aplicación como garantía necesaria de una cooperación y coordinación eficaz.

- Sugerir la supervisión y evaluación de la atención institucional para conseguir que la asistencia a las víctimas de esta violencia sea integral y estable. Para ello es necesario:

- La creación de recursos específicos en cada Comunidad Autónoma, con los centros de acogida y residencia necesarios que proporcionen un tratamiento individualizado y permanente para la recuperación integral.

- La fijación de criterios y condiciones mínimas de calidad y funcionamiento de los centros de acogida y residencia para mujeres que sufren esta situación, por parte de las Administraciones Públicas encargadas de su gestión, la cual deberá estar inspirada en la naturaleza de Servicio Público que tienen que revestir estos recursos.

- Asegurar su accesibilidad para aquellos colectivos en situación de especial vulnerabilidad, mujeres discapacitadas, con problemas de drogodependencia o toxicomanías, de exclusión social, etc.

- Instar la adopción de medidas que faciliten a estas mujeres una formación adecuada, su integración laboral y una vivienda digna. Así como la creación de fondos de garantía social para el impago de pensiones derivado de la ruptura familiar.

- Indicar la conveniencia de investigar y estudiar alternativas de tratamiento y rehabilitación de maltratadores que completen el cumplimiento de la pena impuesta con la reinserción y la prevención.

- Requerir de las respectivas Administraciones la financiación adecuada de los Planes de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia y de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, para evitar que sus postulados se conviertan en meras declaraciones retóricas.

- Recordar a los Poderes Públicos la obligación derivada del ordenamiento jurídico comunitario de incorporar la transversalidad en todas sus políticas, como requisito imprescindible para garantizar la perspectiva de género en todas sus actuaciones.

- Denotar la necesidad de suscribir códigos deontológicos que impongan a los medios de comunicación un tratamiento respetuoso con los derechos de las mujeres. Que eviten el enfoque sensacionalista y superficial de los casos de violencia contra las mujeres, menores y personas de edad. Y que inspire la divulgación de campañas informativas sobre los derechos que ostentan estas personas.

- Resaltar la especial incidencia que en el tratamiento correcto del maltrato infantil tienen la aplicación de protocolos de detección y actuación de carácter vinculante que garanticen su adecuada protección y cuyo cumplimiento debe vigilarse con absoluto rigor por la Administración.

- Recomendar el impulso de los programas preventivos que permitan romper la cadena transgeneracional de la violencia. Así como la puesta en marcha de planes de actuación que den respuesta a las carencias del actual sistema de protección.

- Denunciar la prácticamente inexistente actuación de la Administración cuando son personas de edad quienes sufren esta violencia. Y reclamar su urgente intervención, mediante la aplicación de los correspondientes protocolos, su divulgación y la formación periódica de los profesionales implicados, cuya ejecución garantice de forma eficaz la protección de las personas mayores dependientes.

- Demandar a las Instituciones Públicas el impulso de la investigación básica para obtener una información homogénea, a través de un sistema de calidad y fiabilidad tanto en la recogida de datos como en la elaboración de estadísticas relacionadas con el fenómeno.

Finalmente, en nombre de las Instituciones que representamos, nos comprometemos a expandir entre sus estructuras organizativas y de funcionamiento aquellos servicios específicos de atención a colectivos sociales especialmente desfavorecidos, mujeres, menores y personas mayores, ya existentes en algunas de nuestras organizaciones. Con la finalidad común de actuar de modo directo y cualificado en el tratamiento de la violencia ejercida contra estas personas, y garantizar así el respeto de los derechos fundamentales que le son inherentes.

### 3. INTERVENCIONES DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA SOBRE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

La invitación a la Defensora del Pueblo de Navarra a participar en varias mesas redondas con motivo del Día Internacional contra la Violencia de Género permitió avanzar algunas de las ideas que inspiran la Institución en esta materia y que ya fueron plasmadas en la propuesta de Protocolo sobre actuación en casos de malos tratos y abusos contra mujeres y menores en el ámbito doméstico. Ciertamente es que las conclusiones de los Defensores del Pueblo a través del Taller sobre "La violencia contra las mujeres y contra personas dependientes en el ámbito de la convivencia" constituyen un punto de referencia de especial importancia por la profundidad del análisis y la trascendencia de sus conclusiones unánimes. No obstante, la labor de nuestras instituciones tienen un marchamo especial cual es el de la aportación individual de quienes somos sus titulares. Desde la coincidencia en los criterios ya recogidos, en esta Institución existe la convicción de que el papel de los Defensores del Pueblo tiene un amplio campo de posibilidades de actuación que vamos indagando y desarrollando de forma paulatina. Y la convicción asimismo de que es precisa una actuación global en materia de derechos, que afecte por igual, con igual intensidad y coordinación, a todos los colectivos menos favorecidos o necesitados de una defensa especial de sus derechos.

En estas dos ideas básicas se basaron las intervenciones mantenidas en Pamplona, a petición de la Asociación de Mujeres Progresistas de Navarra, y en la mesa redonda de Defensores del Pueblo organizada por la Concejalía de la Mujer

del Ayuntamiento de Vigo el día 27 de noviembre de 2003, que contó con la participación de las Defensoras del Pueblo de Navarra y Castilla-La Mancha y las adjuntas a los Defensores correspondientes de Galicia y Andalucía

#### IDEAS PRINCIPALES DE AMBAS INTERVENCIONES

"A fecha de marzo, durante el año 2003 se produjo la muerte de 13 mujeres más que en el año 2002, lo que indica que las muertes por violencia de género está aumentando.

Es importante asimismo recordar que en España existe un total de 17 millones de mujeres mayores de 18 años, de las cuales 1.800.000 han sido maltratadas aunque sólo 600.0000 (un tercio) reconozcan este hecho.

Es significativo el dato conocido en cuanto a las órdenes de protección: Se han planteado 4.234 solicitudes, de las cuales se acordaron un total de 3.193. De esas 3.193 ocasiones en que se han concedido ordenes de protección, cobran prestaciones económicas un total de 727 mujeres y 184 tienen protección oficial

Vinculada a la necesidades de protección de las víctimas, se está extendiendo la idea de que dichas medidas de protección se están adoptando fundamentalmente frente a ex cónyuges, cuando la realidad es que los cónyuges agresores constituyen el 13,2% de los casos, mientras que el 58,7% de las veces el agresor es el cónyuge. Es decir, el núcleo principal de la agresión, de la violencia, está dentro del hogar de la pareja y no principalmente en una relación rota con anterioridad.

La caída de los índice de casos de denunciados desde 1999 hasta el año 2002 deben alertarnos. Si bien es evidente que existe una mayor presión social sobre el hecho mismo de las agresiones y la violencia, no parece que esa sensación ambiental esté generando realmente una realidad mejor, que esté provocando la reacción deseada de la denuncia contra la agresión.

... Quienes tenemos por misión velar por los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, y quienes desde los parlamentos y los gobiernos tienen la potestad y la obligación de dirigir un país y una comunidad autónoma, debemos aprovechar para hacer un cierto balance de las herramientas que tenemos en nuestras manos y del uso que hacemos de ellas para inculcar una cultura nueva en la sociedad, de una parte, para mejorar la efectividad de las medidas de distinto tipo ya existentes y, finalmente, para conseguir establecer un espa-

cio social de seguridad para la mujer frente a las agresiones y los abusos en el ámbito privado.

Ese espacio social de seguridad debe estar conformado, en primer lugar, por la cobertura legal precisa en cuanto a educación de la sociedad, la creación de recursos de apoyo de primera acogida y reactivación de un proyecto propio de vida de las víctimas de esta violencia y, finalmente, la coordinación más eficaz, la colaboración más estrecha entre los diversos agentes y estamentos que intervienen en la protección de la mujer que ya es víctima.

Son tres niveles de actuación que considero imprescindibles, que han de convivir simultáneamente y que, en ningún caso, podrán sustituir unos a otros ni de dejar de existir porque otros ya existan.

Lo que se plantea es una intervención coordinada de todos los poderes en aras a mantener la vigencia del necesario respeto al derecho en el ámbito familiar.

No es tarea de un día ni de una sola administración o un solo poder público.

No es posible creer sólo en la eficacia absoluta de la coordinación entre los agentes que buscan la protección de la víctima desde el ámbito policial al judicial, porque serán únicamente piezas incompletas de una maquinaria más compleja a desarrollar.

Ese espacio social de seguridad del que hablo no se genera a través de la exclusiva protección de la víctima.

Es preciso enmarcarlo generando un estado de seguridad cívica a través de los métodos educativos correspondientes, potenciando una cultura de respeto, que es un proceso lento pero que sólo desde el marco de una norma legal puede implementarse, impulsarse y hacerlo eficaz.

Seguridad económica para impedir que la dependencia económica sea un factor determinante en el sometimiento a una relación violenta; pero seguridad económica, como proyecto de vida autónomo, como factor de igualdad y, cuando sea preciso, como factor de protección. Y seguridad contra la agresión poniendo en funcionamiento con eficacia los elementos de coordinación que ya se sabe que son precisos.

Desde este punto de vista, creo que los gobiernos están actuando por detrás de las expectativas de la sociedad; se están llenando los medios de comunicación de grandes titulares sobre medidas que se desarrollan con una lentitud a contracorriente de la realidad de la violencia doméstica y de la expectativa social. Y se está "intentando llegar" en el último momento con la mejor voluntad y los recursos posibles.

En Navarra, después de varios años, hemos conseguido sustituir la improvisación de la ayuda a las víctimas con un protocolo de actuación en materia de abusos y violencia doméstica que actúa de forma autónoma porque no existen otras medidas de rango superior que le sirvan de acompañamiento.

Antes señalaba que los factores de protección no pueden caminar de forma eficaz sin un marco legal que les refuerce desde la educación y la prevención. Aunque Navarra es, también en este caso, una Comunidad pionera en cuanto a la elaboración de una Ley sobre Violencia Doméstica, lo cierto es que, pese a su aprobación parlamentaria, el vacío legal por su falta de desarrollo es llamativo y, sobre todo, preocupante, porque pone en riesgo la eficacia de otros esfuerzos, como los del protocolo de coordinación que se anunció hace más de un año y sobre el que me consta que se está trabajando con decisión.

Es esa misma norma legal la que debe establecer los criterios sobre los recursos, incluso los de protección, como el de las Casas de Acogida, en función de criterios demográficos y culturales. En este sentido, es importante que en Tudela se cree un centro de acogida para mujeres víctimas de malos tratos.

#### 4. PROSTITUCIÓN FEMENINA E INMIGRACIÓN

La aparición de una nueva normativa <sup>(4)</sup> en materia de prostitución femenina ha postergado el cierre del informe especial que, como resolución de la Defensora del Pueblo de Navarra, venía preparando la Institución durante gran parte del año 2003. Aunque esa modificación del Código Penal aclara en parte la situación general al declarar ilegal el proxenetismo, las circunstancias que rodean el ejercicio de la prostitución femenina

(4) *Dicha nueva normativa –reforma del Código Penal L.O. 11/2003, de 29 de septiembre de medidas concretas en materia de Seguridad Ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros– sienta una base esencial sobre la consideración de la prostitución femenina como oficio remunerado o no, lo que implica acotar el debate abierto hace tiempo sobre su legalización o el mantenimiento de la actual situación de desregulación.*

en general y de forma particular en Navarra llevaron a la Institución a prestar una especial atención al informe sobre este tema elaborado por la Red de Lucha contra la Exclusión en Navarra, que recogía en este sentido diversos aspectos de interés general.

De otra parte, esos mismos aspectos, a luz de la normativa vigente hasta ese momento en materia de prostitución y la general en torno a la protección al derecho constitucional de la igualdad de sexos, adquieren una trascendencia añadida que hacen insuficiente la mencionada modificación del Código Penal.

Aspectos como la clandestinización de la explotación de las mujeres que ejercen la prostitución en función de su procedencia, situación administrativa respecto a su condición de inmigrantes en Navarra y otros como el establecimiento de condiciones de salud y Seguridad Social, recomendaban continuar la elaboración de dicho informe, revisando los contenidos referidos a la normativa vigente, para ser presentado durante el año 2004, de acuerdo con el siguiente índice:

1. Introducción
2. Consideraciones generales
  - 2.1. Posturas jurídicas en torno a la prostitución
    - Sistema prohibicionista
    - Sistema reglamentarista
    - Sistema abolicionista
    - Sistema legalista
  - 2.2. La prostitución en el ámbito internacional
  - 2.3. Situación en España
  - 2.4. Situación en otros países europeos
    - Estados reglamentaristas: Países Bajos, Grecia y Alemania
3. Aspectos sociales de la prostitución
4. Prostitución e inmigración
5. Aspectos económicos de la prostitución
6. Aspectos sanitarios de la prostitución
7. El fenómeno de la prostitución en Navarra
  - 7.1. La prostitución femenina en clubes
  - 7.2. La prostitución femenina en pisos
    - Pisos controlados por organizaciones,
    - Pisos regidos por particulares

- Pisos de ejercicio libre

7.3. La prostitución femenina en la calle

7.4. La prostitución masculina y de transgénero

7.5. Recursos asistenciales existentes

8. Conclusiones

- La prostitución como fenómeno social
- Mejor conocimiento de la realidad
- Mejora de las condiciones de trabajo de las personas que se prostituyen
- Alternativas para el abandono de la profesión
- Mejoras en el ámbito sanitario
- Control fiscal

9. Recomendaciones

### **PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

1. CONCLUSIONES DEL TALLER SOBRE "LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD"

Todos los Defensores del Pueblo de España eligieron por unanimidad, como cuestión central para uno de los talleres de las XVIII Jornadas de Coordinación, la de "Los derechos de las personas con discapacidad", haciendo coincidir este debate conjunto con la conmemoración en el 2003 del Año Europeo de las Personas con Discapacidad.

Varias instituciones del Defensor del Pueblo habían venido trabajando recientemente ya en informes en este sentido, con una visión global de esa problemática o de forma especial sobre algunos aspectos de la incapacidad física o psíquica, por lo que esa puesta en común de los Defensores del Pueblo adquiriría una doble importancia: la de los acuerdos sobre esta materia y la declaración conjunta que sobre ellos se llevaría a cabo al finalizar las mencionadas Jornadas de Coordinación.

#### **I. INTRODUCCIÓN**

Las personas con discapacidad constituyen un colectivo heterogéneo de ciudadanos y ciudadanas con necesidades especiales, por cuya causa encuentran, con frecuencia, graves problemas en el ejercicio de sus derechos constitucionales

Se trata, además, de un colectivo cuantitativamente importante. En España, en torno a 3,5 millones de personas tienen alguna discapacidad.

En Europa, las personas con discapacidad ascienden a más de 50 millones.

Las instituciones de los Defensores del Pueblo, en el ejercicio de nuestra función primordial de defensa de los derechos de todas las personas, hemos puesto siempre especial cuidado, si cabe, en la defensa de aquellas personas con mayores dificultades para ejercer sus derechos. Por eso, la defensa de los derechos de las personas con discapacidad ha sido siempre un objetivo prioritario de nuestras instituciones garantistas.

En este año 2003, declarado "Año Europeo de las Personas con Discapacidad" por el Consejo de la Unión Europea, según Resolución 2001/903/CE, los Defensores del Pueblo deseamos reflexionar sobre la eficacia de los derechos constitucionales de estas personas, destacando dos de los objetivos que señala el propio Consejo de la Unión Europea:

- La sensibilización sobre los hechos y actitudes que impiden a las personas con discapacidad el disfrute pleno y equitativo de sus derechos.

- El estudio y el debate acerca de las medidas necesarias para promover la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

Aunque resulte obvio señalarlo una vez más, es preciso insistir en la afirmación de que las personas con discapacidad son titulares de los mismos derechos que el resto de los ciudadanos; sin embargo, en muchos casos, encuentran serias dificultades para ejercitarlos. En su vida cotidiana, ven muchas veces limitada la accesibilidad al ejercicio de sus derechos por la presencia de numerosas barreras debidas no sólo a sus propias limitaciones, sino a los inconvenientes de carácter laboral, económico, social y actitudinal que les impiden tomar parte activa en las manifestaciones de la convivencia.

A partir de este criterio básico, según el cual deben removerse las prácticas sociales que impiden la accesibilidad y la equiparación plena en cuanto al disfrute de los derechos que tienen atribuidos por la Constitución las personas con discapacidad, hemos de aludir a las dos aportaciones fundamentales que deben inspirar cualquier acercamiento a estos asuntos:

- **El carácter social de la accesibilidad.**

No es la persona individual la que debe adaptarse a un entorno diseñado para las personas supuestamente "normales", sino que es el entorno en su sentido más amplio el que debe ajustarse a las diversas necesidades de la población en

general, el que debe resultar accesible a todas las personas.

- **El concepto de accesibilidad universal.**

Hace ya treinta años que Dessertine afirmó que "la accesibilidad concernía a toda la población: personas con discapacidad, sin duda, pero también ancianos, niños mujeres embarazadas, personas que llevan un coche de niño, personas que transportan bultos, etc." En su opinión, toda persona ha sido, es o será un día una persona con discapacidad.

El concepto de accesibilidad universal responde, en síntesis, a tres elementos definitorios:

- Lograr que el entorno físico, de comunicaciones, social, sea accesible, comprensible y utilizable por todas las personas.

- Otorgar la máxima importancia al concepto de autonomía: debe permitir el acceso y el uso autónomo a todas las personas.

- Producir un entorno que responda a la diversidad de las necesidades del conjunto de la ciudadanía, y no a una adaptación del medio a necesidades especiales de determinados colectivos.

A partir del concepto de accesibilidad universal, resulta importante lograr:

- La sensibilización social a través de sus agentes más activos y de las propias instituciones, para propiciar la eliminación de todo tipo de barreras -físicas, sociales y económicas- que impidan que toda la ciudadanía goce de idénticos derechos.

- La participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones en el diseño de un entorno que permita asegurar el acceso en términos de igualdad.

De acuerdo con las quejas recibidas en nuestras instituciones, así como de los contactos y reuniones realizadas con las asociaciones de personas con discapacidad, familiares y grupos de apoyo, se pone de manifiesto que los problemas con los que se encuentran estas personas son muchos y variados: barreras urbanísticas, arquitectónicas y de la comunicación; accesibilidad en los medios de transporte; a la vivienda; al mundo del trabajo o a la educación; a las nuevas tecnologías; alojamiento residencial; medidas fiscales; valoración de las minusvalías, rehabilitación; atención temprana; apoyo informal y necesidades de las personas cuidadoras; prevención; ayudas técnicas...

De entre todos los asuntos posibles, y para tratar de ajustar el papel de las instituciones defensoriales en este ámbito vamos a centrar la reflexión en torno a dos grandes bloques:

- Accesibilidad al entorno urbano. Barreras urbanísticas y arquitectónicas. Superación de otras barreras limitadoras de los derechos de las personas con discapacidad.
- Derecho al trabajo e integración laboral de las personas con discapacidad.

## II. ACCESIBILIDAD AL ENTORNO URBANO.

### **Barreras urbanísticas y arquitectónicas. Superación de otras barreras limitadoras de los derechos de las personas con discapacidad**

Nuestros pueblos y ciudades presentan aún grandes dificultades de accesibilidad para las personas con discapacidad, y para todas las personas en general.

Las administraciones públicas deben cumplir las normas de accesibilidad aprobadas, para conseguir que los espacios públicos, los elementos de la urbanización y el mobiliario urbano permitan su uso de forma autónoma por todas las personas.

La anchura mínima de paso libre de obstáculos, los desniveles, la altura de los bordillos, los pavimentos antideslizantes, las escaleras, son cuestiones a tener en cuenta para facilitar la accesibilidad.

Es difícil hacer compartimentos estancos y resulta evidente que la accesibilidad en el entorno edificado se encuentra íntimamente unida a la accesibilidad urbanística, a los medios públicos de transporte y a la comunicación. De nada sirve que un edificio sea accesible si resulta imposible acceder a él. Por eso debería hablarse de itinerarios accesibles.

La integración de las personas con discapacidad pasa por un acceso normalizado a los centros educativos; a los centros sanitarios; a los centros de trabajo; a los centros asistenciales; a las residencias para personas mayores; a los centros de menores; a los servicios de las administraciones públicas; a los servicios recreativos, culturales y deportivos; a los servicios religiosos; a las residencias para estudiantes; a los establecimientos hosteleros; a los edificios turísticos extrahosteleros; a los establecimientos de industria y energía; a los servicios bancarios; a los grandes centros y locales comerciales.

Desgraciadamente, en muchas ocasiones es el propio domicilio de las personas con discapacidad el que resulta inaccesible, convirtiendo sus hogares en auténticas "cárceles". Es necesario arbitrar cuantas medidas sean necesarias para conseguir eliminar tan indeseable situación.

Es preciso que las administraciones públicas competentes ejerzan un control previo, condicionando la concesión de licencias, autorizaciones, calificaciones u otros actos al cumplimiento de las normas de accesibilidad, aplicando medidas sancionadoras cuando así sea necesario.

Resulta imprescindible extremar estas medidas en las obras nuevas y en los edificios de nueva construcción. En los edificios y equipamientos ya existentes se deberán aplicar paulatinamente criterios de accesibilidad.

Una mención especial merece el tratamiento de los bienes e inmuebles de interés cultural, en los que habrá que conjugar, en la medida de lo posible, la obligación de su protección y conservación con los derechos de accesibilidad de la ciudadanía.

El acceso en condiciones de igualdad en los medios de transporte constituye uno de los grandes retos en el camino hacia la igualdad efectiva. El acceso a los autobuses urbanos e interurbanos, ferrocarril, metropolitano y al tráfico aéreo exige adoptar medidas decididas en ese camino. Resultan de gran interés experiencias como la de crear un transporte especial o transporte puerta a puerta. El acceso a los medios de comunicación y a las nuevas tecnologías constituye también un gran desafío, en el objetivo de conseguir la plena integración.

Resulta necesario, por tanto, que los poderes públicos adopten medidas para tratar de conseguir una igualdad efectiva de toda la ciudadanía.

## III. MEDIDAS PARA LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

El acceso al mercado de trabajo es una de las principales vías de integración social de las personas con discapacidad; por ello, es una de sus mayores aspiraciones y, a su vez, una de sus grandes frustraciones.

La educación y formación de las personas con discapacidad resulta clave para una posterior incorporación al mercado laboral.

Los poderes públicos están obligados a aplicar medidas y fórmulas para favorecer la integración laboral de todas las personas.

Las cuotas de reserva de puestos de trabajo para las personas con discapacidad en el ámbito público y privado; el fomento de fórmulas novedosas, como el empleo con apoyo; la adaptación de los lugares y los puestos de trabajo; y la accesibilidad de las empresas, son algunas de las medidas que contribuyen a la igualdad.

#### IV. EL PAPEL DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO EN FAVORECER LA INTEGRACIÓN EFECTIVA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Hemos señalado la especial preocupación de los Defensores del Pueblo por garantizar los derechos de las personas con discapacidad. En los años de funcionamiento de nuestras instituciones, se han resuelto numerosas quejas de personas con discapacidad, se han realizado actuaciones de oficio, se han presentado informes extraordinarios. Pero, sobre todo, es preciso destacar que tanto el Defensor del Pueblo como los Defensores autonómicos han dictado recomendaciones muy importantes para los derechos de las personas con discapacidad, alguna de las cuáles ha producido destacables mejoras en sus derechos.

Así, y como consecuencia de recomendaciones de los respectivos Defensores del Pueblo, se han propiciado notables avances en sus correspondientes ámbitos territoriales:

#### **En el ámbito de las prestaciones económicas:**

- Agilización de la tramitación y resolución de los recursos de alzada pendientes ante la extinta Comisión Técnica Calificadora Central; corrección de la formalización equívoca e insuficiente de las resoluciones de expedientes de la aportación económica de la Seguridad Social por personas con minusvalía; incremento de la cuantía del subsidio de garantía de ingresos mínimos e implantación de un sector no contributivo de pensiones; modificación del criterio para entender cumplido el requisito de edad previsto para el incremento del 20% de la base reguladora de la pensión de incapacidad permanente total; supresión del requisito de edad para acceder a la pensión de incapacidad permanente total del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos; modificación del criterio sobre el cálculo del incremento del 20% de la base reguladora de la pensión de incapacidad permanente total; revalorización de complementos por gran invalidez; establecimiento de un sistema de prestaciones para atender a las necesidades específicas y extraordinarias de los pacientes hemofílicos infectados de VIH.

- Medidas aclaratorias de la interpretación de la normativa reguladora de la condición de inca-

pacitado de los pacientes portadores de VIH, para reconocimiento de la pensión no contributiva por invalidez.

- Supresión del requisito de que el solicitante sea usuario de silla de ruedas o que dependa de bastones para andar, para percibir ayuda para la adquisición o adaptación de un vehículo.

- Recomendación de no tener en cuenta solamente las circunstancias económicas del solicitante, sino también las de índole personal y social, en la valoración de la solicitud para ayuda en la adquisición o adaptación de un vehículo.

- Extensión del plazo de presentación de solicitudes de ayudas a todo el año natural de la convocatoria, para aquellas personas en que la necesidad de la ayuda ha surgido con posterioridad al plazo de presentación de solicitudes, entendiéndose por fecha en que se produce la necesidad, no aquélla de origen de la disminución, sino la de necesidad de la ayuda, puesto que ambas fechas pueden no coincidir.

#### **En el ámbito de la sanidad:**

- Inclusión de personas con deficiencia mental en programas de transplantes; inclusión de prótesis auditivas y oculares en el catálogo general de material ortoprotésico del sistema nacional de salud; inclusión de las sillas de ruedas de tracción eléctrica en el mismo catálogo de material ortoprotésico.

- Ampliación de las prestaciones en odontología para personas con minusvalías severas, con la administración de anestesia general o sedación para realizar pequeñas intervenciones que normalmente no requieren.

#### **En el ámbito de la integración laboral:**

- Extensión del cupo de reserva en favor de las personas con minusvalía en la Administración pública a las plazas de personal funcionario; establecer en las convocatorias de plazas de personal laboral los cupos de reserva para personas con discapacidad.

- Ampliación del cupo de reserva a favor de las personas con minusvalía para su acceso a la Administración autonómica.

- Adaptación de las pruebas de acceso a la función pública a las características de la discapacidad de la persona.

#### **En el ámbito de la educación:**

- Ampliación del número de monitores de educación especial para la atención de las necesida-



des educativas especiales de alumnos con discapacidad.

- Exención del pago de tasas académicas universitarias para los alumnos discapacitados.

- Fomento de la escolarización en la modalidad combinada para aquellos alumnos que no pueden ser adecuadamente atendidos en centros ordinarios en modalidad de integración, ni presentan una discapacidad tan severa que requiera derivarlos a un centro de educación especial.

- Fomento de la incorporación de profesorado especialista y de apoyo para la atención de alumnos con necesidades educativas especiales.

**En el ámbito de las barreras arquitectónicas, urbanísticas, del transporte y de la comunicación:**

- Adopción de medidas para facilitar el uso de los transportes públicos; supresión de barreras arquitectónicas en edificios universitarios; modificación del régimen jurídico de la propiedad horizontal para suprimir la exigencia de quórum para la adopción de acuerdos que tengan por finalidad la eliminación de las barreras arquitectónicas.

- Aprobación de un plan de actuaciones para la accesibilidad de los edificios de uso administrativo.

- Establecimiento de ayudas por parte de la Administración para la adaptación de elementos comunes en inmuebles sometidos a la Ley de Propiedad Horizontal.

- Exigencia de aplicación a los ayuntamientos de la normativa de reserva de aparcamientos para personas con discapacidad en espacios públicos.

- Aprobación de medidas por parte de los ayuntamientos para la adaptación del mobiliario urbano y señales semafóricas a las características de las personas discapacitadas.

- Supresión de barreras arquitectónicas en registros y notarías.

- Adaptación de las estaciones de autobuses de transporte interurbano.

- Adaptación progresiva de los medios de transporte para su utilización por personas discapacitadas.

- Priorización de las medidas de adaptación y accesibilidad de edificios públicos en los centros educativos y asistenciales.

- Concesión de la tarjeta de identificación y reserva de estacionamiento a los invidentes que lo soliciten.

- Puesta a disposición de los usuarios de la tarjeta europea de estacionamiento para personas con discapacidad, así como el otorgamiento de validez en la Comunidad Autónoma a las emitidas por cualquier Estado miembro de la Unión Europea.

**Otras actuaciones:**

- Sustitución de los términos “subnormal” y “subnormalidad” en las disposiciones que aún aparecían, por otras de mayor aceptación en la época en que se formuló la recomendación como personas con minusvalía; modificación de la legislación de protección a las familias numerosas para contemplar el supuesto de familias con dos o más hijos minusválidos o incapacitados para el trabajo.

- Aprobación de un plan de atención temprana para la correcta detección, derivación e intervención en las problemáticas de discapacidad infantil.

- Recomendación de programar con antelación suficiente la disponibilidad de plazas residenciales o de atención especializada para usuarios de centros ocupacionales, para que el ingreso sea inmediato en el momento en que dichas personas dejen el centro por jubilación o porque, por edad de los familiares u otra circunstancia, no sea posible mantenerlos en el entorno familiar.

- Reserva de un porcentaje de contratos administrativos menores o por procedimiento negociado para centros de inserción de personas con discapacidad y entidades sin ánimo de lucro, que tengan por finalidad la integración de personas con riesgo de exclusión.

Si bien podemos afirmar, como se ha reflejado, que los Defensores del Pueblo han llevado a cabo actuaciones fundamentales para la consecución de una integración plena de las personas con discapacidad, es importante, sin embargo, reflexionar sobre las medidas que sería preciso adoptar también en el ámbito interno de nuestras propias instituciones para favorecer los derechos de estas personas: accesibilidad de nuestra sedes; integrar en nuestras estructuras un tratamiento especial de protección de los derechos de las personas con discapacidad (área transversal, sección en el informe anual, en la página web); establecer una cuota de reserva para nuestro propio personal; establecer cláusulas en los pliegos de contratación para tener en cuenta que las empresas contratantes cumplan la normativa de reserva

de puestos para las personas con discapacidad; página web adaptada a personas con discapacidad; colaboración con las asociaciones del sector, adaptación de los lugares de trabajo, prevención de riesgos laborales...

Es cierto que muchas de nuestras instituciones han incorporado todas o buena parte de estas medidas.

En todo caso, debemos comprometernos a adoptar estas medidas para dar cumplimiento a las funciones que nos son encomendadas.

#### V. CONCLUSIONES

Los Defensores y Defensoras del Pueblo, después de un amplio debate sobre los derechos de las personas con discapacidad y las medidas necesarias para conseguir su plena integración han llegado a las siguientes conclusiones:

##### **A) De carácter general**

###### *Principio de igualdad*

Primera. El derecho a la igualdad, a la no discriminación y a la plena ciudadanía deberán informar todas las políticas públicas en esta materia, de acuerdo con los preceptos constitucionales 9.2, 14 y 49.

###### *Accesibilidad universal*

Segunda. Es preciso que todos los poderes públicos adopten el concepto de accesibilidad universal generando un entorno que responda a la diversidad de las necesidades del conjunto de la ciudadanía.

###### *Sensibilización social*

Tercera. Es necesaria la sensibilidad social sobre la realidad de las personas con discapacidad. La sociedad en su conjunto debe adaptarse a la diversidad de sus miembros, introduciendo las modificaciones ambientales necesarias para garantizar la plena participación de todas las personas en todas las áreas de su vida. Esta adaptación de la sociedad a la diversidad es la única vía que conduce, de forma efectiva, hacia la igualdad de las personas y hacia el respeto de sus derechos.

###### *Principio de participación*

Cuarta. Resulta imprescindible la participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones en la elaboración de los instrumentos jurídicos, así como en la adopción de medidas que se dirijan a lograr el pleno disfrute de sus derechos.

##### **B) Sobre la accesibilidad al entorno urbano. Barreras urbanísticas y arquitectónicas. Superación de otras barreras limitadoras de los derechos de las personas con discapacidad.**

###### *Cumplimiento de normativa*

Primera. Resulta urgente que las administraciones públicas cumplan las normas de accesibilidad pues, de lo contrario, éstas se convertirían en un catálogo de buenas intenciones sin ninguna eficacia real.

###### *Planes de accesibilidad e inversión*

Segunda. Es absolutamente necesario que las administraciones públicas elaboren planes y programas de accesibilidad, dotándolos de las correspondientes partidas presupuestarias, para garantizar una adaptación progresiva del entorno urbano.

En este sentido, resulta necesaria una inversión municipal en la promoción de la accesibilidad, ya que las previsiones presupuestarias para este fin serán la mejor muestra de grado de compromiso en esta tarea.

###### *Subvenciones y ayudas*

Tercera. Resulta necesario arbitrar medidas de fomento, para la promoción de la accesibilidad, a través de las subvenciones, ayudas económicas individuales o cualquier otro instrumento que favorezca dicha accesibilidad.

###### *Control e inspección*

Cuarta. Resulta imprescindible que las administraciones públicas establezcan instrumentos de control sobre el cumplimiento de las previsiones normativas en materia de accesibilidad. En este sentido, será de gran eficacia condicionar la consecución de licencias, autorizaciones y calificaciones a este cumplimiento normativo.

Además, las administraciones deberán ejercer actuaciones de control de los edificios y locales de uso y servicio públicos de nueva construcción para garantizar su accesibilidad.

###### *Sanciones*

Quinta. Es imprescindible que todas las administraciones públicas asuman su obligación de aplicar medidas sancionadoras cuando sea necesario, pues es la única manera de hacer efectivas las previsiones normativas sobre accesibilidad

###### *Administración accesible*

Sexta. Las administraciones públicas deben adoptar todas las medidas necesarias para conseguir la accesibilidad de los edificios de los que

son titulares, prioritariamente los que acogen servicios sanitarios, sociales y educativos.

#### *Accesibilidad histórico-artística*

Séptima. Resulta conveniente que las administraciones públicas fomenten la accesibilidad a los bienes de interés cultural, es decir, edificios histórico-artísticos de manera que se conjugue la protección y conservación de los mismos con los derechos de las personas con discapacidad

#### *Ley de Propiedad Horizontal*

Octava. Resulta necesario plantear una nueva modificación de la Ley de Propiedad Horizontal, en el sentido de establecer que la ejecución de las obras y/o instalaciones que solicite una persona con discapacidad, con las características que legalmente se determinen, destinadas a la eliminación de barreras en los elementos comunes del inmueble, tendrán, en todo caso, la consideración de necesarios en los términos del art. 10 apartado 1 de la LPH. A tenor de lo dispuesto en el apartado 4 de este mismo precepto, en relación con el art. 9 e) de la LPH, deberán ser financiadas por la comunidad de propietarios.

#### *Transporte accesible*

Novena. Resulta necesaria la adopción de medidas para conseguir un "transporte accesible", mediante adaptación de estaciones e infraestructuras, así como de los autobuses urbanos e interurbanos, trenes, metro y aviones, de tal modo que permita la autonomía de todos los ciudadanos.

Accesibilidad medios de comunicación y nuevas tecnologías

Décima. Resulta imprescindible la adopción de medidas que posibiliten el acceso, en condiciones de igualdad, de todas las personas a los medios de comunicación y a las nuevas tecnologías.

### **C) Sobre las medidas para conseguir el derecho al trabajo y a la integración laboral de las personas con discapacidad.**

#### *Formación y capacitación*

Primera. Resulta fundamental mejorar la formación y capacitación técnica de las personas con discapacidad, para conseguir una adecuada cualificación profesional y la mejora de las habilidades, que favorezcan la inserción laboral, con previsiones especiales para colectivos que, por su situación, tienen mayores problemas para el aprendizaje.

#### *Reserva de puestos de trabajo*

Segunda. Sería conveniente, mediante las modificaciones legislativas oportunas, incrementar

la cuota de reserva en las empresas prevista legalmente para las personas con discapacidad, y que la obligación se extienda a pequeñas y medianas empresas, como ya sucede en otros países. En todo caso, las autoridades laborales deberán velar por el efectivo cumplimiento de la reserva legalmente establecida, mediante los mecanismos de control y seguimiento previstos en las normas.

#### *Acceso al empleo público*

Tercera. Sería conveniente, en el acceso al empleo público, elevar el actual porcentaje que supone la cuota de reserva a favor de las personas con discapacidad, promoviendo al efecto, en las comunidades autónomas que aún no lo han realizado, las modificaciones legislativas oportunas.

La aplicación de la cuota de reserva deberá extenderse al global de la oferta pública, ya se trate de acceso definitivo, interino o temporal.

Se deberán modular y adaptar las pruebas selectivas de manera individualizada, para propiciar la participación de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad. Cuando sea necesario, se podrán sustituir pruebas orales o escritas por pruebas prácticas, que permitan valorar la adecuación a la plaza de la persona con discapacidad que participa en el proceso selectivo.

#### *Empresas con capital público*

Cuarta. En las plazas convocadas por empresas o entidades en cuyo capital participen mayoritariamente, directa o indirectamente, las administraciones o los organismos dependientes de la misma, debería ser de obligado cumplimiento la misma cuota de reserva para personas con discapacidad que la establecida para el acceso a la función pública.

#### *Primar en contrataciones*

Quinta. Sería conveniente, a partir de las reformas normativas necesarias, incorporar, con carácter general, a los procedimientos de contratación promovidos por las administraciones, cláusulas referidas al cumplimiento de la cuota de reserva para personas con discapacidad por parte de las empresas participantes.

Asimismo, se podrá valorar y puntuar positivamente, en los procedimientos de contratación, a aquellas empresas que tengan en sus plantillas un porcentaje superior al legalmente establecido para personas con discapacidad, o bien establecer cualquier otra medida que de prioridad a esas empresas.

Se podría también reservar normativamente un porcentaje de contratos administrativos menores o por procedimiento negociado para centros de inserción de personas con discapacidad y entidades sin ánimo de lucro, que tengan por finalidad la integración de personas con riesgo de exclusión

*Fomentar otras modalidades de empleo*

Sexta. Sería conveniente regular o fomentar modalidades de empleo aún poco desarrolladas, pero que pueden servir para facilitar la incorporación de las personas con discapacidad al mundo laboral, en empresas ordinarias, tales como empleo con apoyo, enclaves protegidos, brigadas móviles o empleo selectivo, en empresas ordinarias.

*Empresas accesibles*

Séptima. Resulta necesario propiciar que las empresas sean accesibles para las personas con discapacidad, eliminando las barreras de todo tipo existentes e incentivando la adaptación de los lugares y puestos de trabajo mediante subvenciones o exenciones.

*Sensibilización de sindicatos y empresarios*

Octava. Resulta necesaria una mayor sensibilización social sobre las posibilidades laborales de las personas con discapacidad, especialmente del empresariado y de los sindicatos.

*Especiales dificultades*

Novena. Resulta imprescindible impulsar políticas específicas dirigidas a aquellas personas con discapacidad con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo, tales como las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad mental.

En todo caso, las dificultades para conseguir la inserción laboral se acrecientan en el mundo rural, por lo que los poderes públicos deberán arbitrar medidas que traten de corregir estas diferencias.

*Centros especiales de empleo y ocupacionales*

Décima. Resulta conveniente revisar y plantearse el papel que desempeñan los centros especiales de empleo y los centros ocupacionales, comprobando si cumplen con eficacia los objetivos para los que fueron creados y, sin cuestionar la necesidad de su existencia, propiciar fórmulas que favorezcan una mayor integración y que faciliten el acceso al empleo ordinario.

*Servicios de intermediación laboral*

Undécima. Resulta necesario impulsar el papel de los servicios de intermediación como el INEM u otros que promueven políticas activas de integración laboral, para que mejoren sus prácti-

cas con el objetivo de conseguir la inserción laboral de las personas con discapacidad.

**D) Sobre el papel de los Defensores del Pueblo en favorecer la integración efectiva de las personas con discapacidad**

Los Defensores y Defensoras del Pueblo se comprometen a:

*Actuaciones de oficio, informes y resoluciones*

Primera. Propiciar, en el ámbito de sus funciones, las medidas que favorezcan la integración de las personas con discapacidad, fundamentalmente a través de actuaciones de oficio, intervenciones de control del cumplimiento por las administraciones públicas de la normativa específica para las personas con discapacidad, la realización de informes extraordinarios o la adopción de resoluciones que faciliten su igualdad efectiva.

*Sedes accesibles*

Segunda. Posibilitar que sus sedes y locales sean accesibles a las personas con discapacidad, eliminando las barreras que pudieran existir, de tal modo que se facilite no sólo a las personas con discapacidad la presentación personal de sus quejas, sino también que sea accesible para los propios trabajadores.

*Reserva de puestos de trabajo*

Tercera. Reservar en cada Institución un porcentaje de puestos de trabajo para personas con discapacidad similar al porcentaje para el acceso al empleo público.

*Primar contrataciones*

Cuarta. Incorporar a nuestros procedimientos de contratación cláusulas referidas al cumplimiento de la cuota de reserva para personas con discapacidad, por parte de las empresas participantes

*Tratamiento especial*

Quinta. Integrar en la estructura interna un tratamiento especial de protección y difusión de los derechos de las personas con discapacidad, de la manera que cada institución considere oportuna, bien creando un área específica o transversal sobre las personas con discapacidad, con una sección propia en el informe anual, con una previsión concreta en la página web o cualquier otra medida que permita dedicar una especial atención a estas personas.

*Páginas web accesibles*

Sexta. Elaborar, en la medida de lo posible, nuestras páginas web de manera que sean accesibles a las personas con discapacidad.

*Colaboración con el movimiento asociativo*

Séptima. Procurar una mayor relación de nuestras instituciones con las personas con discapacidad y sus asociaciones, colaborando con ellas, y firmando, en un caso, convenios para un mejor tratamiento de los problemas y la mejor defensa de sus derechos.

## 2. INFORME ESPECIAL AL PARLAMENTO SOBRE “LA ATENCIÓN A LA SALUD MENTAL EN NAVARRA”

El 7 de marzo de 2003 era presentado públicamente el informe especial de esta Institución al Parlamento foral sobre “La atención a la salud mental en la Comunidad Foral de Navarra”, motivado en las numerosas quejas que habían sido recibidas desde la puesta en marcha de la Institución, en marzo de 2001, y la complejidad encontrada para poder resolver las mismas desde los propios servicios de la Administración foral, además de las dificultades encontradas para poder cumplir con las cuestiones planteadas por los ciudadanos desde el punto de vista de la defensa de sus derechos ante las administraciones públicas.

Este informe especial, su elaboración y difusión fue una de las labores que más atención requirió de la Institución durante el año 2003, coincidiendo con una apreciable actividad de las asociaciones que agrupan a los enfermos y familias.

Como se indicaba en el inicio de dicho informe especial al Parlamento, la visión general de la atención a los enfermos mentales en Navarra presenta una división crónica entre las necesidades de este numeroso colectivo de ciudadanos y la Administración foral, traducida en una clara disparidad de criterios sobre las necesidades y los recursos; divergencias internas de la propia Administración sobre el eje competencial y descoordinación en la atención a dichos pacientes; elaboración de diversos programas desde el área de Salud, desligados de los intereses y competencias e incluso reclamaciones de los ciudadanos frente a Bienestar Social; y un “Programa Foral de Atención Socio Sanitaria” que nació con la urgencia de “poner orden en la casa”, falto de credibilidad entre sus propios autores en cuanto a contenidos y futuro.

Como resumen del extenso Informe Especial elaborado, cabe resaltar algunas ideas incluidas en la introducción del mismo, que permiten disponer de una idea bastante próxima a la realidad que el informe describe y de la gravedad de la situación reflejada, junto a las principales conclusiones y recomendaciones realizadas.

## INFORME ESPECIAL DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA AL PARLAMENTO SOBRE “LA ATENCIÓN A LA SALUD MENTAL EN NAVARRA”

### INTRODUCCIÓN

Un reciente informe sobre “Los costes invisibles de la enfermedad” y la carga familiar en la atención a los enfermos, cuantificaba en 88 de cada 100 las horas que la familia invierte en cuidados de salud, frente a las 12 que aporta el sistema sanitario español, contrastándolo con el hecho de que, cada año, en nuestro país 100.000 amas de casa deciden incorporarse al mercado laboral. Dicho informe considera que la estructura sanitaria tiene “pies de barro” por forjarse a partir de dos deficiencias: la escasez de los propios servicios públicos y una fuerte carencia de organizaciones de voluntariado. Estas dos razones han hecho que sea la familia la que asuma ese papel cuidador, cuando el propio concepto de familia está en clara evolución.

Las consideraciones económicas que supondrían modificar el actual sistema (con un incremento presupuestario del 70% sólo destinado a personal que pudiera atender los cuidados que ahora se prestan desde la familia) no deben hacer olvidar que, aunque una parte del mercado pueda asumir esas funciones, “es la peor solución para las personas mayores con menos recursos”, sobre las que el citado informe tiene una visión negativa respecto del futuro: “el riesgo más caro no es morirnos, sino tener por delante 20 años de dependencia absoluta (...) porque el sistema de pensiones está basado en la idea de que con el dinero que a uno le van a dar podrá sobrevivir, una idea que es cierta si la persona está sana”.

Probablemente, esta referencia constituya la mejor definición del marco en el que se desenvuelve la atención a los enfermos mentales en nuestra Comunidad Foral. Y cabría añadir que este informe, aplicable a nuestra Comunidad, hubiera sido igualmente válido hace diez años.

El primer Plan de Salud Mental de Navarra arrancaba en 1986 un proceso de reforma pionero, concreto en su definición y explícito en cuanto a objetivos y necesidades. Desde entonces, probablemente el colectivo social objeto de mayor número de estudios ha sido el de los enfermos mentales –características, necesidades, valoración de recursos...-. Desde diferentes ángulos, la “radiografía” de la realidad de la enfermedad mental en Navarra –como en otras Comunidades autónomas– ha sido testada de forma permanente con la perspectiva de las trabajadoras sociales

de la red de Salud Mental, las asociaciones de familiares y enfermos, los estudios de expertos independientes o los trabajos de la propia Administración. Y es sintomático que sea, precisamente en el seno de la Administración foral –de forma especial, en el área de Salud–, donde mayor número de estudios, planes, anteproyectos, índices y organigramas se hayan efectuado durante estos años, la gran mayoría de ellos destinados a reconsiderar la organización de la atención a los enfermos mentales, la organización de los servicios comunitarios previstos en la reforma psiquiátrica y la organización de los recursos. Independientemente de la peculiar forma de entender la colaboración institucional que, con motivo de este Informe Especial, ha demostrado el Departamento de Salud –remisión de cajas con informes y una relación sucinta de citas a la página web del Departamento, el conocimiento de diversos documentos remitidos ha permitido conocer en profundidad, no tanto los datos que se le habían solicitado el citado Departamento, como su continuada actividad en torno al mismo punto: cómo organizar las competencias y los recursos en materia de salud mental.

La visión general de la atención a los enfermos mentales en Navarra presenta una división crónica entre las necesidades de este numeroso colectivo de ciudadanos y la Administración foral, traducida en disparidad de criterios sobre necesidades de recursos, divergencias internas de la propia Administración sobre el eje competencial –quién y sobre qué aplicar la dirección de las actuaciones– y descoordinación en la atención a dichos pacientes, elaboración de diversos programas desde el área de Salud, desligados de los intereses y competencias e incluso reclamaciones de los ciudadanos frente a Bienestar Social, y un Programa Foral de Atención Socio Sanitaria que nació con la urgencia de “poner orden en la casa”, falta de credibilidad entre sus propios autores en cuanto a contenidos y futuro y, consiguientemente, falta de la dotación presupuestaria prevista hace ya casi dos años.

Ninguno de estos aspectos es nuevo entre los familiares, enfermos y/o profesionales que prestan su atención a la enfermedad mental. Pero creo que es preciso dejar constancia de ellos, porque constituyen el trasfondo real de los problemas existentes en la atención comunitaria a los enfermos mentales, el muro con el que se topan los ciudadanos en su deambular por el hilo de las competencias de uno u otro Departamento, la razón de la crisis familiar y social que se vive en el entorno del enfermo, el retroceso de la comprensión social sobre los trastornos psiquiátricos y

la amenaza de retorno a un sistema asistencial que sería simplemente historia si no fuese porque aquel sistema inhumano de la institucionalización de los enfermos en hospitales psiquiátricos aparece de nuevo como referencia, como el horizonte que se vislumbra, por agotamiento, entre las personas encargadas de atender a dichos enfermos.

Podría incluso decirse que no era preciso elaborar un nuevo informe sobre la Salud Mental en Navarra: Los datos cuantitativos no han variado sustantivamente, si no fuese por el crecimiento permanente de enfermos atendidos en los Centros de Salud. Los aspectos cualitativos son los mismos, aunque agravados por el paso del tiempo. El esquema de atención previsto por la reforma sanitaria de 1986 permanece invariable, si no fuese porque las carencias en su aplicación merecen una valoración negativa de la sociedad afectada. El marco competencial no ha sufrido modificación alguna, aunque la base no clínica de la reforma –la provisión de recursos comunitarios– no ha merecido aún el compromiso político suficiente de la Administración foral. El papel ajustado de la familia diseñado por la reforma psiquiátrica permanece, salvo que la evolución social ha modificado su capacidad de carga y las demás carencias han convertido a estas familias en protagonistas no previstos, se podría decir que casi exclusivos en la atención al enfermo. La evolución de la enfermedad en sus aspectos sociales sigue la senda prevista hace dieciséis años –mayor complejidad, nueva población de enfermos crónicos, nuevas patologías, nuevos condicionantes socioeconómicos...– aunque, frente a esa evolución, no exista una planificación razonable.

Por todo ello, este informe especial de la Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, pretendía de forma especial agrupar cuanta información de interés existe en torno a la atención extrahospitalaria de los enfermos mentales; ofrecer una visión de conjunto desde el interés por la defensa de los derechos de uno de los colectivos sociales más desprotegidos, en el afán de impulsar una nueva conciencia social, alentar el trabajo de los cuidadores y cuidadoras de estos pacientes y alertar a la Administración Pública de nuestra Comunidad de que la existencia y conocimientos de esa disparidad de informes no ha llevado hasta ahora a la adopción de medidas tendentes a paliar esa situación.

Las quejas llegadas hasta esta Institución nos hablaban ya de disparidad competencial, descoordinación entre Departamentos del Gobierno y carencia de recursos básicos en la atención a los enfermos mentales. Por ello, como segundo objeti-

vo, este informe especial pretendía aportar alguna luz sobre las necesidades de actuar en determinados espacios de esa relación siempre viva y no siempre fácil entre las Administraciones y los ciudadanos necesitados de defender sus derechos.

Esa multiplicidad de estudios y/o informes, o el estudio en profundidad de las quejas llegadas, junto a la respuesta de la Administración foral, constituyen un material valioso y útil para plasmar con exactitud la gravedad real del problema. Y, por destacar algunas de las conclusiones finales del informe, creo preciso que se tome conciencia de la situación a que se ha llegado en la atención a los enfermos mentales, sin olvidar los esfuerzos puntuales realizados; porque existe un riesgo real de “no retroceso” en las condiciones de los enfermos y la eficacia de los tratamientos, como consecuencia de estos dieciséis años pasados de falta de iniciativa política, pese a los intensos y probablemente interesantes debates competenciales, poco productivos para los pacientes y familiares, por la falta de resultados palpables. Como considero igualmente necesario reflexionar sobre la puesta en riesgo del modelo asistencial iniciado en 1986 y, sobre todo, la quiebra del ámbito familiar y la ruptura entre la sociedad cercana a estos enfermos y la Administración responsable de cubrir sus necesidades, dando visos de verdad a la afirmación de que “respecto a la salud física, en salud mental llevamos cien años de retraso clínica y socialmente hablando”.

Para enmarcar la gravedad de dicha situación, baste señalar que las enfermedades neuropsiquiátricas son las terceras en importancia, por delante de las enfermedades infecciosas, cardiovasculares y el cáncer; que son causa frecuente de muerte prematura y discapacidad; que el 25/35% de la población sufre trastornos psíquicos en algún momento de su vida y que sólo el 22% de los pacientes reconocen su enfermedad. Son algunos datos previos, básicos, que alertan sobre aspectos del contenido de este Informe Especial, mera traslación de la realidad sobre la atención a estos enfermos y la responsabilidad de la Administración foral en el respeto y defensa de sus derechos más fundamentales.

Es necesaria una revisión del sistema de organización de la atención a los enfermos mentales, responsabilidad centralizada en los Centros de Salud Mental, saturados por la demanda, con dificultad para priorizar la atención, limitaciones para establecer programas concretos a determinados colectivos y una tendencia a atender preferentemente los casos menos conflictivos por la caren-

cia de protocolos de actuación, en algunas ocasiones por la propia inercia de los especialistas.

El acceso a los recursos sociosanitarios es un derecho y, como tal, debe vigilarse el acceso igualitario de todos los enfermos de la Comunidad, no preferentemente en la capital, Pamplona, donde se concentra la mayor parte de tales servicios.

Al tradicional desencuentro entre lo social y lo sanitario se une la persistencia de la falta de recursos de carácter social, base del nuevo sistema nacido de la reforma psiquiátrica. La promoción de algunos recursos de esta índole recientemente no oculta la insuficiencia real que existe, la inadecuación de los mismos y la tendencia a que sean entidades privadas quienes desarrollen estas iniciativas, cerrando así y de manera lamentable el círculo que distancia a los servicios sanitarios –universales– y los sociales –graciables–.

El derecho de los ciudadanos, como base de la reforma y que la inspiró, exige una respuesta política decidida, valiente de la Administración foral, para desarrollar una red asistencial completa, integrada funcionalmente, que atienda los dos tipos de necesidades de esta población, favorezca la intervención de todos los entes y agentes implicados en esta atención, se garantice la responsabilidad pública, atienda todos los niveles del proceso, tanto de la enfermedad como las consecuencias que de ella se derivan, garantice la continuidad de los cuidados, personalice la atención y adapte el recurso a las necesidades y, definitivamente, rompa el escenario contrario: son las necesidades las que se adecuan forzosamente a los recursos existentes, lejos de la necesidad real, alejados del esquema organizativo, rentable y eficaz de todo sistema público.

Este Informe Especial al Parlamento de Navarra sobre “La atención a la salud mental en Navarra” ha requerido y contado en todo momento con la ayuda inestimable de cuantas entidades de iniciativa social trabajan con encomiable entusiasmo en la atención a los enfermos con trastornos psiquiátricos, bien en colaboración con la Administración foral o desde la simple iniciativa propia. Su escenario de actuación no por conocido es menos fácil, lo que les hace multiplicar sus esfuerzos, su sensibilidad y su análisis más profundo de la realidad cotidiana con la que conviven. Familiares, cuidadores/as, trabajadoras sociales, educadores, especialistas... todas y todos han colaborado en cuantas ocasiones se ha solicitado su información, capacidad de debate o criterio particular, bien desde la Institución de la Defensora del Pueblo o desde el equipo de investigación. Su presencia a lo largo del informe es constante, no

como agradecimiento, sino como base misma del informe.

Para su elaboración se ha contado asimismo con el apoyo externo de la Universidad Pública de Navarra, que ha dirigido, a través del catedrático de Sociología, D. Luis Sarriés, lo que en su día se consideró como más conveniente en cuanto aportación de esta Institución a los múltiples documentos ya existentes, todos ellos igualmente enriquecedores si se desea profundizar en la atención a la salud mental en nuestra Comunidad. Así, el encargo a la UPNA fue la elaboración de un estudio cualitativo que, desde la objetividad de quienes elaboran dicho estudio, pero también desde la subjetividad libremente expresada de quienes participaban en las mesas de trabajo, nos permitiese tener una visión actualizada de las vivencias colectivas, de la carga añadida que soportan las familias y la valoración directa de los propios enfermos crónicos procedentes de la desinstitucionalización o nuevos.

El capítulo de conclusiones es, forzosamente, genérico. Metodológicamente, se ha preferido incluir las observaciones de la Institución junto a la multitud de datos e informaciones externas de forma que dicho resumen de conclusiones aporta la visión global sobre la problemática general de la atención a la salud mental en nuestra Comunidad, más allá de la casuística, por grave, dura socialmente hablando y a veces trágica como es para algunas familias.

Finalmente, el Informe Especial que se eleva al Parlamento recoge nueve recomendaciones centradas en lo que constituye el centro neurálgico de la cuestión. Las carencias, además de cuantificables, porque también lo son las necesidades, tienen un origen superior al del puro dato o la situación emocional de la queja individual. El fracaso o acierto de la reforma ha de valorarse desde la secuencia de las decisiones políticas y económicas desde 1986, también desde los criterios aplicados cada año en los Presupuestos de la Comunidad Foral, que nacen, ante todo, de la determinada sensibilidad de los sucesivos Gobiernos, de diferente procedencia política, que desde aquel 1986 han tenido la responsabilidad de la salud mental de los ciudadanos. Pero, además, porque la información está sobradamente conocida, contrastada y asumida públicamente, y de este Informe Especial cabría esperar, especialmente, no un ejercicio de solidaridad, sino un aviso de responsabilidad a las administraciones, presentes y futuras, sobre la urgencia, sobre el ahora mismo, del drama familiar y el incierto escenario de la atención que se presta.

#### CONCLUSIONES DEL INFORME DE LA UPNA

##### **La atención psiquiátrica no presenta problemas importantes y especiales.**

Las opiniones recogidas en las mesas no indican que nos encontremos ante un punto crítico del sistema. Sin embargo, hay problemas serios: saturación de los psiquiatras, baja dotación de especialistas en los centros de salud de las Merindades y comarcas, defectuosa e insuficiente información a los enfermos/as y familias.

##### **La atención psiquiátrica no es suficiente para atender a un enfermo/a mental.**

Las sesiones terapéuticas complementarias para estabilizar al enfermo y lograr que asuma el papel de enfermo/a mental, recupere su confianza en sí mismo, sus habilidades sociales para integrarse con el menor coste personal a la sociedad son absolutamente insuficientes.

##### **La atención sanitaria en los centros de Urgencia.**

En algunas mesas, sobre todo de comarcas, ha habido quejas fuertes sobre la atención que reciben los enfermos cuando tienen que recurrir a Urgencias en los Centros de Salud. No existe un profesional especializado en la atención a estos enfermos/as. "Debería haber un psiquiatra de guardia, como el resto de los médicos, que eso facilitaría que esa persona evalúa en ese momento el estado de esa persona y decide si hace falta ingreso o no. Como si te da un ataque al corazón, no tiene que venir el juez a ver si a éste le ha dado o no un ataque al corazón, llega el médico y dice "usted rápidamente al hospital", sin pasar por el Centro de Salud de aquí, al hospital rápidamente. Si tuviesen un profesional de guardia continuamente, llega el caso y evalúa si hace falta ingreso o no, y la medicación en ese momento".

##### **Graves déficit se observan en los momentos de crisis agudas de estos enfermos/a y cuando es necesario internarlos.**

Se trata de un punto que necesita urgentemente alguna intervención orientada a la coordinación de los agentes que intervienen (médico de cabecera, juez, policía-guardia civil, hospital). Es necesario humanizar este proceso. Los internamientos deben hacerse con la asistencia de personas debidamente formadas y capacitadas. Es inaplazable solucionar el problema de residencias estables para enfermos agudos y que no son autónomos. Es inhumano endosar el problema de estos enfermos a las familias. Lo mismo se puede afirmar de la necesidad de unidades residenciales



especiales que permitan la recuperación de las crisis cuando el enfermo sale de urgencias.

**La necesidad de promover la creación de pisos tutelados o semitutelados aparece igualmente como un problema crítico.**

No existe oferta vivienda social de este tipo que permita crear condiciones favorables para que el enfermo se integre en la sociedad, y liberen a las familias de la asistencia a un enfermo que no debe o no conviene que esté en la familia.

**Familia.**

Habría que hablar de un primer problema crítico en este ámbito. En estos momentos hay familias que constituyen colectivos familiares de emergencia social. Es el caso de las familias donde los cuidadores/as se encuentran en una situación límite, bien sea por agotamiento y estrés, o bien sea por la edad y por la presencia de otros problemas en la misma familia (enferma de Alzheimer, por ejemplo).

Parece absolutamente necesario crear asistencias de respiro a domicilio para aliviar a las cuidadoras/es y permitirles que puedan disponer de tiempo para su descanso, sus salidas, sus vacaciones. La salud de muchas cuidadoras/es está en peligro. Es demasiado elevado el número de cuidadores/as que han subrayado que han tenido la necesidad de acudir en busca de ayuda a un psicólogo o psiquiatra.

Se han descubierto verdaderos dramas en las familias ocasionados por la necesidad de atender a un enfermo/a mental. Hay familias donde está en peligro la unidad familiar, la estabilidad del matrimonio. Familias que "se están rompiendo". Es necesario buscar alguna solución para salvar a estas familias.

**El futuro de numerosos enfermos/as que ahora están en familias con padres muy mayores o con hermanos que no quieren tenerlos.**

La administración no puede responsabilizar a estas familias del cuidado de los enfermos/as y debe velar por solucionar su futuro y no puede permitir que mueran los padres con la angustia de qué pasará cuando ellos falten. El problema económico es muy grave en muchos casos. ¿Cómo puede un enfermo/a mental vivir con autonomía con rentas inferiores a 45.000 ptas.? ¿Por qué las familias tienen que asumir gastos sobreañadidos?

**En el caso de estos enfermos el trabajo cumple una función terapéutica.**

En todas las mesas, la mayor parte de los interlocutores han insistido en la necesidad de

crear centros apropiados para estos enfermos/as. "No hay nada. Las listas de espera son infinitas". Desde el punto de vista del equipo investigador, la creación de ofertas diferenciadas de trabajo apropiado para estos enfermos/as constituye un punto crítico de urgente solución. No se trata de colocar a estos enfermos/as en cualquier lugar para entretenerlos. Es necesario partir de que es una terapia para mejorar o no empeorar en su estado de salud.

**Parece necesario reorganizar los recursos que se están ofreciendo a la población con problemas de reinserción laboral por minusvalías psíquicas, físicas o por enfermedades mentales de manera que exista una oferta diferenciada y adaptada a las necesidades de los diferentes colectivos.**

El trabajo no es simplemente una actividad de entretenimiento. Cumple numerosas funciones en el caso de todos estos colectivos. La integración de personas con diferentes discapacidades de alguna manera irreconciliables imposibilita la consecución de los objetivos que se proponen y, en el caso de los esquizofrénicos, puede incluso desencadenar frustraciones y crisis.

**Dado que el enfermo mental es rechazado en el mercado de trabajo normalizado.**

Habría que impulsar políticas que favorecieran la contratación de este colectivo, aunque fuese a jornada reducida.

**La formación de las cuidadoras consideramos que es otro punto crítico muy demandado por los interlocutores.**

Se ha trasladado el hospital psiquiátrico a la familia. Pero no se ha preparado a la familia para cuidar a estos enfermos/as especiales. Las cuidadoras/es necesitan formación continua para conocer la enfermedad, tener una preparación adecuada para tratar a los enfermos y poder ayudarles en su recuperación psíquica, para resolver situaciones de crisis. Finalmente la cuidadora debe aprender a cuidarse a sí misma y saber cómo salvaguardar a la familia para que ésta no quede destruida.

**Es inaplazable una reconciliación entre la administración y el colectivo de familias y enfermos/as mentales.**

No se debe culpar a las familias de que tratan de quitarse responsabilidades. Las familias quieren tener a sus enfermos/as cerca y ayudarles en la medida en que puedan hacerlo. No están por "encerrar" a los enfermos/as mentales. Ni la Administración puede escudarse en la prórroga de pre-

supuestos. Este colectivo cree que la administración les ha olvidado porque no han sabido organizarse para forzar soluciones y porque no es colectivo electoralmente rentable.

### **La Administración debe asumir sus responsabilidades directas con estos enfermos**

Responsabilidad que se puede concretar en la coordinación de servicios, mejora de la asistencia sanitaria, creación de servicios terapéuticos destinados a la mejora de la calidad de vida de estos enfermos/as y de sus familias, la creación de residencias y pisos tutelados y semitutelados.

#### IDEAS BÁSICAS DEL INFORME

##### *SALUD MENTAL*

- La definición de la enfermedad mental no depende exclusivamente de la presencia de alguna anomalía, o de la existencia de un proceso biológico, sino de la predeterminación del propio grupo social, que decide quién de sus miembros está enfermo.

- Las consecuencias derivadas de esa falta de conclusión de la reforma han abierto nuevos espacios de crisis, especialmente de carácter familiar y social, que están impulsando a una nueva revisión.

- El protagonismo del entorno familiar y la responsabilidad sustitutiva de las asociaciones frente a la responsabilidad incompleta de las administraciones enmarcan el espacio de atención a la enfermedad mental.

- La población registrada en los servicios de información de salud mental sólo reflejan el 25% de la población real con problemas mentales.

- Incremento notable de pacientes crónicos, que generan mayor doble uso y más prolongado de servicios sociales y sanitarios.

- La enfermedad crónica emerge en la sociedad no tanto como problema médico sino como problema socioeconómico.

- La depresión, aparece como la segunda causa asociada a más Años de Vida Ajustados por Discapacidad en la estimación efectuada para el año 2020.

- La esquizofrenia suponía nueve veces más costes directos que el infarto de miocardio pero recibía una menor inversión que esta otra enfermedad.

- Se ha procedido al cierre de los servicios residenciales hospitalarios antes de la implanta-

ción plena de una red asistencial comunitaria alternativa.

- Un esfuerzo claro en materia de reinserción laboral a través de iniciativas de empleo protegido y capacitación laboral para algunos colectivos con dificultades.

- La Ley General de Sanidad establecía el carácter comunitario de los servicios de salud mental; el derecho de los pacientes al acceso a los mismos, de carácter público, universal y gratuito.

- Existe una presión convertida en lista de espera en la Atención Especializada.

##### *EL ENFERMO*

- Los enfermos mentales graves tienen una larga esperanza de vida y eran la población objetivo del Plan sociosanitario.

- Los pacientes psicogerítricos requieren atención social de apoyo y servicios diferenciados del resto de enfermos mentales.

- Los enfermos graves de SIDA por consumo de drogas van en aumento y carecen de recursos sociales.

- El 76,3% de los enfermos vive con la familia de origen, y el 21% en pensiones. Al avanzar la edad, aumentan los que ya no viven en el ámbito familiar.

- El 18,47% no recibe ningún ingreso y el 50% lleva más de cinco años sin poder trabajar

- El 34% de los/as cuidadores/as tiene ingresos medios de 50.000 a 100.000 ptas./mes (300 a 600 euros).

- El 50% de los enfermos tuvieron pareja y el 41,2% no la tuvo nunca.

- Casos de gravedad excepcional: Enfermos mayores de 40 años, de ámbito urbano, sin arraigo social o familiar, viven en el entorno de Pamplona y carecen de alojamiento adecuado habitual.

- La mayoría de los enfermos acude normalmente a la consulta del Centro de Salud Mental, pero el psiquiatra de los servicios públicos es uno de los menos utilizados (15,8%).

- El total de consultas por trastornos mentales graves fue en 2001 de 34.957 personas. Las consultas por drogodependencia fueron 12.177.

- El 59% de los enfermos no utiliza ninguno de los recursos sociales existentes.

- Prácticamente la mitad de la población afectada tiene una discapacidad obvia, seria o muy seria.

- La mayoría de los pacientes que conviven con algún familiar presentan discapacidades mínimas, frente al 40,6% de quienes viven solos, con discapacidades seria o muy serias.

- Los pacientes crónicos adultos y jóvenes pueden convertirse en “el gran problema de la psiquiatría”, nuevos crónicos surgidos posteriormente al inicio de la reforma.

- Cada vez más, las necesidades de los enfermos mentales son sociales, genéricas y precisan una respuesta social, para evitar la exclusión de un colectivo cada día mayor.

- El voluntarismo, como la dejación en la responsabilidad de atender a los enfermos mentales, supone la ruptura del principio de la reforma y de sus objetivos.

- Si no existe coordinación y continuidad de los recursos, se produce uno de los mayores problemas de las redes de salud mental públicas.

- Es necesario un nuevo diagnóstico del papel de las “nuevas familias” y el reparto de responsabilidades entre la Administración y el entorno social del paciente.

- Más de 5.500 familias viven en Navarra dependientes de un familiar enfermo mental.

- Cada vez más, las necesidades de los enfermos mentales son sociales, genéricas y precisan una respuesta social, para evitar la exclusión de un colectivo cada día mayor.

- El voluntarismo, como la dejación en la responsabilidad de atender a los enfermos mentales, supone la ruptura del principio de la reforma y de sus objetivos.

- Si no existe coordinación y continuidad de los recursos, se produce uno de los mayores problemas de las redes de salud mental públicas.

- Es necesario un nuevo diagnóstico del papel de las “nuevas familias” y el reparto de responsabilidades entre la Administración y el entorno social del paciente.

- Más de 5.500 familias viven en Navarra dependientes de un familiar enfermo mental.

- Cuidadores: mujer, casada, madre del paciente, ama de casa, con estudios primarios, en torno a los 57 años, con ingresos familiares inferiores a los 1.200 euros. Cuida del enfermo desde

hace más de 4 años y le dedica 30 horas/semana.

- El/la cuidador/a considera que su salud ha empeorado, sufre de ansiedad y toma tranquilizantes.

- Sólo el 30% de los pacientes recibe ayuda de servicios específicos para el tratamiento de su enfermedad.

- Plan Sociosanitario: “El rol asistencial de las personas cuidadoras no ha tenido el reconocimiento que se merece, ni el suficiente apoyo desde la red formal, que hubiera evitado situaciones de sobrecarga física y psíquica”.

- El apoyo a las familias no se puede sustentar en razones estrictamente económicas y de disponibilidad presupuestaria de la Administración.

- La concienciación social en torno al enfermo mental, no se ha desarrollado desde la Administración responsable.

- Un aspecto importante es la desigual evolución de la edad media y tipología de los enfermos respecto a etapas anteriores y la evolución del horizonte de vida de quienes les cuidan.

- En algunos grupos de pacientes, sólo la intervención de ONGs o asociaciones de voluntariado ha evitado su caída definitiva en una mayor exclusión social.

- Administración y grupos de autoayuda pueden ser coincidentes, pero esa coincidencia no ha de ser, en ningún caso, la única y exclusiva vía de actuación social de las administraciones públicas respecto a los enfermos mentales.

- Queda por desarrollar el campo de recursos que la Administración, y no otras iniciativas, debe cubrir desde su exclusiva responsabilidad.

- La concepción de los servicios sociales, como prestación graciable de las Administraciones públicas, deja abierto el horizonte a los criterios de disponibilidad económica y/o prioridad política.

- Cabe plantearse en profundidad la naturaleza sanitaria, social o mixta (sociosanitaria) de los distintos dispositivos y programas relativos a la salud mental.

- La crisis del sistema surge por una planificación insuficiente en el área de Salud y la carencia de presupuestos para el área sociosanitaria.

- El modelo no está en crisis; es su aplicación la que genera dichas quejas.

- Plan Sociosanitario: “El modelo de atención primaria “a demanda” (sic) no es el más correcto para atender a personas con problemas crónicos donde, sin duda, las necesidades superan a las demandas”.

- En algunos centros residenciales del sistema de acción social se produce un empeoramiento gradual de la situación de los pacientes, que origina un importante aumento de atención sanitaria.

- La reforma psiquiátrica en Navarra planteaba con claridad el marco de competencias entre Salud y Bienestar y arrancó con un apreciable nivel de coordinación entre ambas áreas.

- Crear, por dejación, un marco paralelo de gestión y responsabilidad, incontrolado, descoordinado respecto del conjunto de los tratamientos o puramente voluntarista, supone avanzar en el deterioro de los afectados.

- Es necesario que los Servicios Sociales tengan la misma consideración legal que los servicios de Salud; es decir, que se avance en su consideración de carácter universal.

- Llama la atención la incoherencia del Plan Sociosanitario con la respuesta dada a las quejas desde el Departamento de Salud o el de Bienestar Social o la aplicación misma del citado Plan.

- La carencia de recursos es sustituida por ayudas a demanda, más en la línea del sistema gerencial de la atención a la tercera edad que el debido a enfermos mentales.

- El borrador de Plan de Salud mental 2001 (no realizado) indica que se han cumplido las previsiones del Plan de 1986 en el terreno sanitario, pero no así en el terreno social.

- Existe una indefinición del liderazgo, criterios técnicos y necesidades de gestión.

- El estudio sobre un Plan de S. M. 2001 consideraba como área clave la atención a domicilio –por lo indefinido de las propuestas del Plan Sociosanitario y su importancia desde el punto de vista del usuario y de la organización–.

- Existe una situación de saturación y de ausencia de criterios de prioridad, interrupción incluso física de la continuidad de cuidados: hay listas de espera en la transición entre Unidades de Hospitalización Psiquiátrica(UHP) y Centros de Salud Mental e indicios de la existencia de un doble circuito según patología.

## EL ESTIGMA DE LA ENFERMEDAD MENTAL

El estigma social sobre la enfermedad y las personas que lo padecen, junto a sus familiares, constituyen uno de los motivos de preocupación más profundos en materia de salud mental por parte de la Institución de la Defensora y familiares de quienes lo sufren <sup>(5)</sup>.

- La imagen y la percepción de la enfermedad ha ido aislando históricamente a los enfermos del conjunto de la sociedad

- La imagen social del “enfermo improductivo” es un contraluz difícil de sortear

- El papel de la Administración es doblemente significativo, cuando actúa o por ausencia de iniciativa

El verdadero problema será determinar ... quién generará iniciativas de empleo que contemplan las características específicas del colectivo de enfermos mentales crónicos”.

## RECOMENDACIONES

### **1ª. Necesidad de un nuevo modelo de gestión de la atención a los enfermos mentales**

Recuperar el esquema, valioso y eficaz, de la atención médica a la enfermedad nacido de la reforma psiquiátrica iniciada en 1986 y la incardinación del enfermo en su ámbito comunitario, como factores de más importancia. El convencimiento de que el modelo sigue vigente y de que su inadecuación no es la razón de la crisis fundamentalmente de los servicios comunitarios, debe impulsar un nuevo ejercicio de responsabilidad de la Administración, aprovechar la sensibilización y la voluntad de colaboración de familiares y colectivos que actúan en torno a los enfermos mentales para recuperar de forma urgente los esfuerzos no realizados y los años de progreso perdidos en la atención a este colectivo de enfermos.

### **2ª. Constituir una red de servicios integrados de Salud Mental que desarrolle el espacio sociosanitario**

Una de las características de una administración pública moderna es la simplificación de trámites y la claridad en la responsabilidad de la gestión de cara a los ciudadanos. Cuando estos padecen enfermedades físicas o psíquicas que dificultan su vida habitual, ese esfuerzo se convierte en obligación, aún en el caso de que la atención, por complejidades de los tratamientos,

(5) Ver “Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo. Albacete/Toledo, 2003

requiera intervenciones desde diferentes ángulos de esa administración. Pero los ciudadanos, y menos aún los aquejados de una enfermedad como la de los trastornos psiquiátricos, deben sufrir en su relación con la administración las dificultades de ésta para establecer la mejor coordinación, la claridad competencial y la responsabilidad que le corresponda a cada una de las áreas intervinientes.

La diversificación de los servicios que los enfermos mentales requieren –mayores cada día como corresponde a una evolución más compleja del tipo de trastornos y su origen– y las carencias del sistema vigente en nuestra Comunidad, no tanto por dificultades sanitarias como por diferenciación de los espacios de responsabilidad y criterios económicos en el desarrollo de los programas de actuación, deben llevar de forma urgente a la definición de un espacio de actuación claro, único, caracterizado por la mayor eficacia de cada agente, la profesionalización de los actores de esa atención y la capacidad financiera suficiente con la que atender las múltiples carencias del actual sistema de atención a los enfermos mentales en Navarra. Una red integral que ponga revise críticamente la filosofía trasladada al Plan Foral de Atención Sociosanitaria y desarrolle lo que de positivo tiene aunque que, especialmente por criterios económicos, no se ha visto desarrollado pese a las expectativas que originó en el momento de su aprobación.

### **3ª. Elaboración de un Plan Integral de Salud Mental**

Los cambios sociales, que afectan a la tipología de la enfermedad mental y al propio sostenimiento de los enfermos en el ámbito familiar, requiere una actuación global de la Administración que, a la vista de toda la información disponible, debería abordar de la mejor forma y en el marco normativa más estable, los siguientes aspectos:

- Definición del marco de responsabilidad pública y posible participación de la iniciativa privada –particular o asociada– en la atención a los enfermos mentales.

- Definición de la actuación a desarrollar por los servicios sanitarios y los servicios sociales, con delimitación de funciones y establecimientos de órganos que han de decidir sobre la adecuación de los recursos a la necesidad individual de cada enfermo mental, atendiendo a su estado de salud general, condiciones socioeconómicas y entorno familiar.

- Previsión de la evolución del número de enfermos mentales en la Comunidad, en función de las tendencias experimentadas por la enfermedad en los últimos diez años, como revisión general de los planes de la reforma psiquiátrica y como adecuación de aquellos a la realidad cambiante.

- Elaboración de un cuadro económico de intervención –Plan plurianual– que permita establecer criterios homogéneos de intervención durante los próximos años, concediendo la importancia debida al atraso en servicios comunitarios que Navarra experimenta.

- Planificación de las actuaciones en cuanto a qué tipo de servicios han de prestarse y, por tanto, ponerse en marcha de forma planificada y adecuados a los escenarios posibles antes citados.

La atención a los enfermos mentales se realiza en las diferentes Comunidades Autónomas de forma muy diversa y, en general, dispersa, salvo excepciones que han optado por módulos de gestión conjunta, con participación pública y apoyo a la iniciativa privada y/o colectiva. Aunque cualquiera de las fórmulas aplicadas presenta carencias, parece claro que la gestión conjunta de unos y otros servicios lleva a una mayor satisfacción de los ciudadanos, establece un marco de atención coherente y da seguridad tanto al paciente como a sus cuidadores/as y a los propios profesionales en los que se asienta esa atención.

Cualquiera de estos sistemas de gestión –incluso el Plan Foral de Atención Socio Sanitaria lo prevé– establece mecanismos de coordinación que eliminen o prevengan la aparición del “viaje por la administración” de los ciudadanos, clara consecuencia o bien de la falta de criterios o de la descoordinación entre los diferentes servicios. En fin, un dolo añadido para los ciudadanos enfermos y sus cuidadores/as. Este sistema de coordinación permite establecer mecanismos de atención unidireccional de los pacientes, facilitando la relación ciudadanos/administración y disminuyendo las situaciones que generan frustración y tensión.

Cualquier nueva definición o revisión de la atención a los enfermos mentales debe anteponer, tras las consideraciones de carácter sanitario, el papel de la familia en la atención a los enfermos mentales en cuanto ayuda en un marco nuevo de relación con la enfermedad y el origen de la misma; una revisión profunda del protagonismo trasladado desde la reforma psiquiátrica al núcleo familiar, a la vista de las profundas modificaciones socioeconómicas y que por razones de edad se registran de forma preocupante y, en consecuencia, un nuevo modelo de atención de la

Administración a las familias y/o cuidadores/as ante la importancia de llegar a compaginar la labor de estos/as y las necesidades, estables en lo comunitario, de los pacientes. La tensión entre la previsión generada por la reforma y la realidad socialmente nueva de las familias es un factor de radical importancia, no sólo desde el punto de vista de la estabilidad de estas últimas, sino, fundamentalmente, desde su aportación a la mejora del enfermo que vive con ellas.

Así, el papel de la Administración en este sentido no requiere nuevos estudios de conocimiento de esa realidad, sino que se ponga en marcha de forma urgente un plan de actuación sociosanitario, un Programa de Apoyo a la Red Comunitaria que atienda las dos carencias principales denunciadas: la falta de información –generada por falta de tiempo y recursos profesionales en el ámbito sanitario- y las ayudas domiciliarias profesionalizadas, no voluntaristas o puramente domésticas.

**4ª. Elaboración de una Carta de los Derechos del Enfermo Mental y los servicios (Carta de Servicios) que les han de atender, en aplicación de la reforma psiquiátrica y atendiendo al derecho a los servicios sociales de los ciudadanos y la atención comunitaria como una extensión de los servicios sanitarios en el ámbito psiquiátrico.**

Las características de la reforma psiquiatra entrañan un continuum entre los servicios que de forma conjunta se prestaba en el anterior sistema de institucionalización de los pacientes, que quedó roto tras la desaparición de los “manicomios”. La recuperación de ese hilo conductor entre unos derechos y otros, hasta establecer la equiparación de tales derechos –los sanitarios y los sociales de los enfermos mentales- constituirá el mejor reforzamiento de ese derecho de los ciudadanos y una frontera, la del derecho, frente a los criterios económicos de oportunidad.

La determinación de los derechos de los enfermos mentales y la atención que estos deben recibir en cada una de las tipologías de la enfermedad mental o de su estado y evolución individual, es urgente, para cerrar definitivamente el vacío conceptual que en este sentido existe desde la aprobación del Plan de Salud Mental de 1986, cuya aplicación insuficiente es fuente de decisiones injustas desde el punto de vista de los propios enfermos y sus familiares, y vaivenes administrativos y económicos en cuanto a los criterios de actuación.

Ambos aspectos –el de los derechos y deberes de los enfermos, y el de los medios y cumplimientos a ejecutar por la administración- deben

fundamentarse en respectivas Cartas que trasladen seguridad incluso jurídica a los pacientes y a partir de las cuáles el ámbito sanitario puedan ordenar sus procesos de adaptación y mejora profesional y cuantificar de forma clara las necesidades, desde sus competencias en un marco general definido y acordado responsablemente.

**5ª. Reforzamiento de la integración laboral e impulso de la normativa existente para su aplicación**

Las dificultades reales de los enfermos mentales para su integración en el ámbito laboral no pueden hacer olvidar la importancia de esta reinserción por razones no sólo sanitarias, sino también socioeconómicas. Al igual que con otros tipos de colectivos con similares dificultades se han puesto en marcha iniciativas impulsadas desde la Administración conducentes a desarrollo de programas ocupacionales, directamente o subvencionados, la experiencia de otras Comunidades Autónomas son reflejo de que existen vías para alcanzar mejores cotas ocupacionales y realización laboral de los enfermos. En todo caso, es importante recordar que la Administración está obligada a impulsar el cumplimiento de la normativa estatal y la foral respecto a la creación de puestos de trabajo destinados a colectivos de discapacitados o la búsqueda de fórmulas alternativas que, de forma directa o derivada, genere espacios ocupacionales con que alcanzar fines similares de integración y mejora de las personas con trastornos psiquiátricos.

**6ª. Establecer marcos de actuación con todas las organizaciones que actúan en la atención a los enfermos mentales en Navarra**

De lo que puede denominarse como “red natural” o “red cívica” o “red ciudadana”, el papel de las organizaciones de iniciativa social que ayudan a los enfermos mentales y sus cuidadores/as necesita la elaboración de un programa de actuación por parte de la Administración. Incluso en un escenario en el que la responsabilidad de la Administración sea claro, estable y determinante para el conjunto del marco de atención, el papel de las organizaciones/asociaciones de apoyo o el asociacionismo de enfermos y familiares es uno de los aspectos de importancia de cara al futuro. La definición previa y urgente del papel de la Administración en su responsabilidad frente a los enfermos mentales no impide, al contrario, implica la colaboración con estos grupos organizados de apoyo mutuo y/o con el paciente. El espacio que desean ocupar está apenas definido al ser un colectivo disgregado y con reticencias a admitir la existencia de la propia enfermedad, por la presión

ambiental negativa respecto a la enfermedad. Pero, independientemente de la actuación de la Administración que habrá de desarrollar en este último sentido, es necesario impulsar un marco de colaboración estable con dichas organizaciones, que impulse la participación de sus miembros y la captación de otros nuevos, incentivar la decisión de externalizar y disminuir la tensión familiar desde la acción comunitaria, con la contraprestación de ayudas domiciliarias correspondientes.

Ese marco, como cualquier otro entre Administración y entidades sociales, requiere la definición del espacio de competencias a desarrollar de iniciativas posibles de impulsar desde la Administración a través de ayudas económicas y, sobre todo, el objetivo de tales iniciativas. Si clara la responsabilidad de la Administración en atender las necesidades globales de las personas con trastornos psiquiátricos, igualmente precisa ha de ser la actuación de dichas organizaciones a fin de evitar la dejación de aquella y la invasión de espacios que no les son propios a estas. Entre una responsabilidad y otra, la capacidad de iniciativa es extensa, como extensa la pluralidad de opciones organizativas presentes en el sector y todas ellas han de tener cabida en tanto que, en general, y pese a la relativa representatividad numérica de todas, la labor social no puede cuantificarse principalmente por el grado de "afiliación", sino por la importancia de las actuaciones que desarrollan y las características del colectivo a que se dirigen.

En este mismo sentido, y una vez establecido el marco de relación y actuación, la Administración, en tanto que responsable de la administración de los recursos económicos puestos a disposición de dichas organizaciones y asociaciones, está obligada a vigilar y responder por el cumplimiento y buen fin de los mismos a través de los adecuados sistemas de evaluación, control e inspección si fuese preciso.

#### **7ª. Prevención y promoción de la salud mental**

El Plan Foral de Atención Socio Sanitaria prevé un esfuerzo mayor de la Administración en un doble sentido: el desarrollo de recursos suficientes destinados a enfermos mentales crónicos a fin de disminuir los factores que inciden en la gravedad de su enfermedad y, de otra parte, desarrollar programas destinados a impulsar una mayor conciencia social sobre la enfermedad mental y la aceptación e integración de estos enfermos.

La consideración de "estigma", además de injusta, es socialmente inaceptable cuando la sociedad ha superado, integrándolos paulatina

pero de forma constante, otras facetas de enfermedad con similares dificultades asimilación social e integración de quienes la padecen. El impulso de la Administración y los agentes sociales del entorno de los enfermos mentales debe formar parte de un nuevo marco, no desarrollado hasta ahora por los responsables de la Administración foral, con la elaboración de programas de comunicación social y concienciación que, aunque cuenten con la colaboración externa, han de ser dirigidos por ella, no en un ejercicio simple de transferencia económica, sino de implicación y compromiso ejemplar.

#### **8ª. Sobre internamiento involuntario de las personas con trastornos mentales**

El internamiento contra su voluntad de los enfermos de trastornos psiquiátricos en situación de crisis aguda constituye una situación de especial gravedad, para el enfermo y para el ámbito familiar que asume la responsabilidad de ese ingreso.

Los aspectos emocionales no son ajenos a esa situación de tensión y, por tanto, difícilmente soslayables. No obstante, es necesario establecer criterios de actuación que, desde la profesionalidad de la actuación de los agentes que intervienen, faciliten a las familias el proceso de internamiento desde el establecimiento de la referencia necesaria —el momento de a quién llamar— de forma que no se traslade a ella la necesidad de establecer quién y en qué momento debe actuar respecto de ese ingreso del paciente. La elaboración de un protocolo de actuación en estos casos, que permita la formación adecuada y la coordinación estricta de los diferentes agentes es el mejor medio de disminuir esa carga emocional añadida a las familias y defender los derechos del ciudadano enfermo con las mayores garantías.

#### **9ª. Garantías de las personas con trastornos psiquiátricos en los procedimientos judiciales por incapacitación**

El procedimiento judicial que incapacita ejerce de garantía de los derechos de las personas con trastornos psiquiátricos. Desde esta perspectiva, los procesos de incapacitación deben ser agilizados, para lo que puede ser necesario que los juzgados y tribunales se doten de medios personales y materiales especializados, en orden a una mejor garantía de la protección jurídica de las personas con enfermedad mental.

Asimismo, se debe tener en cuenta que tanto en la aplicación de las normas procesales como del propio Código Penal las personas con enfermedad mental son titulares de derechos y que,

por consiguiente, la incapacitación debe afectar sólo a los estrictamente necesarios para la protección que se pretende.

### 3. LA PRESENTACIÓN PÚBLICA DEL INFORME

#### **Ante la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra**

El 24 de marzo tenía lugar la presentación por parte de la Defensora del Pueblo de Navarra la presentación del Informe Especial elaborado sobre “La atención a la Salud Mental en Navarra”, del que se quiso destacar de forma especial el hecho de que la situación actual de los enfermos mentales en Navarra y de los familiares que les atienden no es una responsabilidad conjunta de todos los Gobiernos que han existido en Navarra desde la puesta en marcha de la reforma, en 1986, dándose la paradoja de que, habiendo sido Navarra una de las Comunidades pioneras en respecto de dicha reforma, los avances en su aplicación en los aspectos clínicos no se han correspondido en modo alguno con el desarrollo de los compromisos previsto en materia de atención comunitaria, responsabilidad delegada en los responsables de Bienestar Social en los sucesivos Gobiernos. Y es este incumplimiento de lo planificado lo que, como en otras Comunidades Autónomas, ha generado las graves deficiencias de un sistema en permanente reorganización desde los aspectos sanitarios y en permanente regresión en cuanto a la atención sociocomunitaria del enfermo.

La Defensora del Pueblo de Navarra hizo un detenido repaso de los contenidos del Informe Especial y destacó las conclusiones incluidas en el mismo así como la necesidad urgente de que la Administración saliente de las elecciones autonómicas previstas para el siguiente 15 de mayo de 2003 acometiese de manera decidida la reforma real de la atención a los enfermos mentales y el desarrollo de un programa adecuado sociosanitario y su correspondiente previsión presupuestaria ya en los Presupuestos para el año 2004, primeros del nuevo Gobierno que se formase.

XVIII JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO DE ESPAÑA

#### **Ponencia: “Salud Mental: El olvido del Derecho. El derecho de los olvidados”, presentada por la Defensora del Pueblo de Navarra**

Los Defensores del Pueblo de España dedicaron sus anuales Jornadas de Coordinación, celebradas en el 2003 en Toledo y Albacete, a la

atención a los enfermos mentales por parte de las Administraciones Públicas, como eje central de sus debates. Todas las instituciones presentaron ponencias en este sentido y el propio II Foro de Derechos Ciudadanos, que se había promovido en las anteriores jornadas celebradas en Pamplona, estuvo dedicado a la misma problemática a través de una conferencia de D. José Gimón, psiquiatra y catedrático.

La Defensora del Pueblo de Navarra presentó una ponencia titulada “Salud Mental: El olvido del Derecho. El derecho de los olvidados”, intervención en la que se contó con la participación grabada de la responsable de la Red de Lucha contra la Exclusión Social en Navarra; D. Kepa García, familiar de enfermo mental y la presidenta de Anasaps, D<sup>a</sup> Isabel Arbonies. La ponencia incluyó dos grandes apartados: La presentación general de la situación sobre la salud mental en Navarra y las responsabilidades de las administraciones frente a los derechos sociosanitarios de los pacientes, y una visión de las líneas de actuación que los Defensores del Pueblo pueden desarrollar en la eliminación del estigma, que somete a los enfermos mentales a una doble realidad de agresión de sus derechos: la provocada por la falta de atención debida a su enfermedad y las reacciones de la sociedad frente a la enfermedad misma.

En cuanto al primero de los apartados –la situación en Navarra de los enfermos mentales– las ideas centrales de la ponencia pueden resumirse en los siguientes párrafos:

“Las personas con algún tipo de enfermedad mental han sido objeto de estudio en la Comunidad Foral de Navarra en multitud de ocasiones. La “radiografía” social de la enfermedad ha sido testada hasta la saciedad y, si algún valor especial tenía nuestro Informe Extraordinario de 2002/20003, fue el de resumir todo ese compendio de información y procurar ordenarla con una función práctica: Conocer dónde estábamos aún, después de tantos años; conocer la dimensión real del olvido y rebuscar entre toda esa información el eslabón donde quedó desarticulada la cadena de intervenciones propuesta por la reforma psiquiátrica desde 1986.

No sé en qué momento se rompió ese hilo conductor, el que unía el comienzo ilusionante de la aventura pionera en Navarra de reformar la salud mental. No sé en qué momento se interpusieron criterios ajenos a la propia reforma y a sus directrices para llevarnos hasta la realidad de hoy. El Informe Especial de la Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra ha intentado profundizar en la secuencia histórica, a través de



los múltiples informes; la mayoría de ellos procedentes del propio ámbito de la Administración foral sanitaria, que ha bordado una acertada historia de incompetencias e incumplimientos.

No sé –ya digo– en qué momento la reforma dejó de serlo y se convirtió en el agujero que nos preocupa y ocupa hoy a todos y todas quienes compartimos la inquietud sobre la situación de la atención a la enfermedad mental. Lo cierto es que, en beneficio de todos, es preciso apurar tiempos y construir espacios en el que la defensa del derecho de esos ciudadanos –más de cinco mil en Navarra– y sus familias (más de 17.000 personas afectadas) sea coincidente y coherente con la urgente puesta en marcha de reformas que reformen las secuelas de la reforma incumplida. Como decía la representante de la Red Navarra Contra la Exclusión Social de Navarra, existe ciudadanos -es difícil saber cuántos- a los que no cabe hablarles de aquella reforma ni de estos derechos. Ni la primera les llegó ni nadie recupera del olvido los segundos. Han cambiado un horror –el del hospital psiquiátrico- por otro –el de la exclusión social-. Han pasado del encierro al estigma social (...)

Existe. Es palpable la amenaza del retorno a aquel sistema asistencial inhumano de la institucionalización de los enfermos en hospitales psiquiátricos, pero por el agotamiento de las personas encargadas de atender a dichos enfermos. Y es cada vez mayor el riesgo de que la vida de determinados colectivos de ciudadanos transcurra en el sótano de la sociedad, en la cloaca de la exclusión, donde no existe espacio para el derecho, ni recuerdo de él; donde se generan escenarios de esclavitud económica y dependencia psicológica de gravedad similares al escenario del internamiento psiquiátrico que se pretendía abolir.

Cuando hablamos de derechos olvidados, me gustaría recordar un párrafo de nuestro informe sobre Salud Mental: “Los datos cuantitativos no han variado sustantivamente, si no fuese por el crecimiento permanente de enfermos atendidos en los Centros de Salud. Los aspectos cualitativos son los mismos, aunque agravados por el paso del tiempo. El esquema de atención previsto por la reforma sanitaria de 1986 permanece invariable, si no fuese porque las carencias en su aplicación merecen una valoración negativa de la sociedad afectada. El marco competencial no ha sufrido modificación alguna, aunque la base clínica de la reforma –la provisión de recursos comunitarios– no ha merecido aún el compromiso político suficiente de la Administración foral. El papel ajustado de la familia diseñado por la refor-

ma psiquiátrica permanece, salvo que la evolución social ha modificado su capacidad de carga y las demás carencias han convertido a estas familias en protagonistas no previstos, se podría decir que casi exclusivos en la atención al enfermo. La evolución de la enfermedad en sus aspectos sociales sigue la senda prevista hace dieciséis años –mayor complejidad, nueva población de enfermos crónicos, nuevas patologías, nuevos condicionantes socioeconómicos...– aunque, frente a esa evolución, no exista una planificación razonable”.

Es decir, todo el marco de actuación de las administraciones y los gobiernos, de una administración eficaz del siglo XXI, permanece abandonado a la actuación de la conveniencia económica o política de diversos grupos sociales o empresariales, algunos de ellos estrechamente vinculados a la propia Administración, sin la pauta de actuación del derecho de los ciudadanos con problemas de salud mental o las necesidades de su entorno familiar, sino la iniciativa convenida y conveniente del aprovechamiento económico frente a la necesidad de un derecho social y sanitario no cubierto. (...)

El acceso a los recursos sociosanitarios es un derecho y, como tal, debe vigilarse el acceso igualitario de todos los enfermos cualquiera que sea su lugar de residencia habitual. La promoción de algunos recursos de esta índole recientemente no esconde la insuficiencia real que existe, la inadecuación de los mismos y la tendencia a que sean entidades privadas quienes desarrollen estas iniciativas, abriendo así y de manera lamentable el círculo que debería coordinar y acercar los servicios sanitarios –que son derecho universal– y los sociales –graciables-. (...)

Ya no es solo importante recuperar el esquema, valioso y eficaz, de la atención médica a la enfermedad nacido de la reforma psiquiátrica iniciada en 1986 y la incardinación del enfermo en su ámbito comunitario. Decir sólo eso es mostrar nuestro simple convencimiento de que el modelo sigue vigente y de que la crisis fundamentalmente de los servicios comunitarios no es la causa de su inadecuación. La crisis real proviene de la exigencia no cubierta de que la Administración desarrolle un diferente sentido de responsabilidad tal que anteponga el derecho universal de los ciudadanos a la salud a las prioridades económicas de los Gobiernos; que los gobiernos aprovechen la sensibilización y la voluntad de colaboración de familiares y colectivos que actúan en torno a los enfermos mentales para acelerar la recuperación de los años perdidos, pero no para consolidar un

provisional sistema sustitutorio en el que se delega la responsabilidad del cuidado y no se asume la responsabilidad real de la administración sobre tales derechos de tales ciudadanos.

Esa responsabilidad frente al Derecho es la que debe llevar de forma urgente a constituir una red de servicios integrados de Salud Mental que desarrolle el espacio sociosanitario, como marco complementario previsto en la reforma psiquiátrica y como ejercicio de actuación eficaz exigible a las administraciones de este siglo XXI. Los ciudadanos, y menos aún los aquejados de una enfermedad como la de los trastornos psiquiátricos, no deben sufrir en su relación con la administración las dificultades de ésta para establecer la mejor coordinación, la claridad competencial y la responsabilidad que le corresponda a cada una de las áreas de intervención.

Y esa responsabilidad frente al Derecho exige un espacio de actuación claro, unívoco, caracterizado por la mayor eficacia de cada agente, la profesionalización de los actores de esa atención, la capacidad financiera suficiente; una revisión profunda del protagonismo trasladado desde la reforma psiquiátrica al núcleo familiar, a la vista de las profundas modificaciones socioeconómicas y que por razones de edad se registran de forma preocupante y, en consecuencia, un nuevo modelo de atención de la Administración a las familias. Más aún, me atrevería a decir que ese protagonismo no deseado de las familias ha abocado a un sistema en el que, de añadidura, muchos derechos de las personas —especialmente de las mujeres cuidadoras— están viéndose vulnerados, obligados por la pasividad de las administraciones y la necesidad de atender a sus familiar enfermos”.

Respecto del segundo bloque de la intervención —“Los Defensores del Pueblo ante la enfermedad mental”— la Defensora del Pueblo de Navarra señaló que “el aprovechamiento de la conciencia social ya existente en torno a la enfermedad mental nos abre una puerta de entrada en un nuevo campo de acción, destinado a erradicar el concepto social que la población tienen sobre la enfermedad mental. La eliminación del estigma. Es esta visión, instalada en la sociedad, de que la enfermedad mental es incurable y de que, por tanto, la vigilancia de los derechos no es prioritaria lo que ahoga cada día más los derechos de los enfermos mentales y genera una realidad asentada sobre una doble falsedad. La enfermedad es curable. Los derechos son prioritarios. (...)

“La pérdida del rol social, la carga familiar y la ruptura biográfica son aspectos sobre los que existe un claro campo de intervención desde el

ámbito sociosanitario. Los datos extraídos de los informes existentes sobre el ámbito familiar y la orientación del enfermo mental abundan en la necesidad de establecer, combinados, soportes comunitarios y recursos públicos. Siendo cierta la necesidad de un nuevo papel de la familia en la atención al enfermo mental, el vacío actual mantiene viva la percepción del estigma: aislamiento familiar, falta de apoyo y orientación para las nuevas funciones de los cuidadoras/es. (...)

“La gravedad de las consecuencias clínicas, por las que el enfermo es tratado bajo el paraguas de un derecho fundamental, no son menos graves para el desarrollo clínico y vital del enfermo que las restantes, sometidas a la decisión arbitral, sino arbitraria, del criterio económico sobre los recursos. (...)

“El estigma de la enfermedad mental, la consideración social negativa que encierra impregna a todas las personas y factores que rodean al enfermo: El paciente mismo, a la familia, a la medicación precisa para atender la enfermedad, a la competencia y actuación del psiquiatra, a las condiciones que requiere el hospital psiquiátrico y hasta la propia unidad de hospitalización

“Teniendo en cuenta cómo se genera el estigma y la capacidad de actuación de las administraciones públicas, en tanto que Comisionados de los diferentes Parlamentos para valorar la actuación responsable de la Administración, nuestra capacidad de intervención podría situarse únicamente a posteriori; es decir, cuando la intervención de la Administración responsable no sea eficaz, por denuncia expresa de los ciudadanos o tras una valoración negativa de nuestras instituciones sobre la incidencia de esa intervención en un colectivo de importancia.

Pero entiendo que este modo de enfrentar la realidad de la enfermedad mental, en los aspectos o secuelas sociales existen, nos deja un mero espacio corrector, probablemente no suficiente, que puede no corresponderse con la visión que de nuestra misión tienen los ciudadanos más directamente afectados por la tragedia de la enfermedad mental: los familiares cuidadores de dichos enfermos.

Frente a la capacidad de reacción intensamente activa de las Administraciones ante otras situaciones de discapacidad con menos “espejo público” como es la enfermedad mental, no se ha producido hasta ahora una “agitación” similar destinada a impulsar la asimilación de la salud mental como otra discapacidad, con similares consecuencias personales y sociales;

Al contrario, ese papel sustitutivo trasladado a las familias durante casi quince años ha encontrado únicamente respuestas alejadas de la responsabilidad propia de las administraciones públicas, aportaciones económicas para el desarrollo de acciones mínimamente informativas en el circuito cerrado de los enfermos y sus familias, cuando no se han prohibido expresamente incluso este tipo de iniciativas.

Entendiendo que hay una parcela de estricta responsabilidad de la Administración, la relativa a los tratamientos, creo que la educación a familiares y personas en general, así como la propuesta de medidas educativas, sociales y legales, plantea un escenario ante el que los Defensores del Pueblo deberíamos adoptar posturas de impulso de esas acciones, bien reclamando a las administraciones que ejerciten su responsabilidad también en estos aspectos, bien analizando y proponiendo acciones que lleven a una determinante intervención de la Administración, en colaboración con quienes tienen un cercano conocimiento de los aspectos médicos, sociales y las secuelas de la enfermedad mental.

La percepción social de la enfermedad mental es modificable, la incidencia del papel de las Administraciones sobre el entorno del enfermo mental y sobre este mismo por derivación, es una más de las responsabilidades abandonadas por esa Administración, uno de los derechos olvidados o depositado en manos de quienes, como las familias, reclamaban los suyos propios.”

#### **Otras ponencias presentadas en las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo de España**

Mesa 1: Servicios y recursos asistenciales en la atención a la salud mental.

- Recursos y servicios destinados a la salud mental infanto-juvenil y en psicogeriatría (Ararteko del País Vasco)
- Dispositivo de atención a los enfermos mentales crónicos y afectados por patologías duales (Defensor del Pueblo de Andalucía)
- La enfermedad mental en el ordenamiento jurídico (Valedor do Pobo de Galicia)

Mesa 2: El enfermo mental como sujeto de derechos.

- Los derechos civiles y sociales de las personas con enfermedad mental (Diputado del Común de Canarias).
- Los derechos del enfermo mental como usuario del Sistema Nacional de Salud (Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana).

- Reforma de la Salud Mental: El olvido del Derecho. El derecho de los olvidados (Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra)

Mesa 3: Los soportes de la salud mental: familias y asociaciones y la integración de las personas con enfermedades mentales.

- El coste social de la enfermedad mental. El desgaste de los cuidadores familiares. Las mujeres inmigrantes como recurso asistencial sustitutivo (Adjunto Segundo del Defensor del Pueblo Estatal)
- Las asociaciones de enfermos y familiares como proveedores de servicios de salud mental (Procurador del Común de Castilla y León)
- Integración social y laboral de las personas con enfermedad mental (Sindic de Greuges de Catalunya)

*Las ideas principales expuestas pueden encuadrarse en:*

#### *Servicios y recursos*

La cronicidad y la dualidad de buena parte de los enfermos mentales en cuanto a la diversidad y gravedad de los problemas sanitarios y sociales que plantean es uno de los mayores desafíos a los que se enfrentan los Servicios de Salud Mental y Social de nuestras Administraciones Públicas.

Por ello es necesario que por los responsables públicos se incrementen las plazas de media-larga estancia para los enfermos crónicos y los enfermos duales, abordándose su tratamiento desde una óptica integral que incluya aspectos de salud mental y de apoyo social, que asegure la continuidad de todo el proceso asistencial.

Consiguientemente, es preciso desarrollar una atención comunitaria paralela y simultánea con los nuevos modelos de intervención previstos en la reforma psiquiátrica y en la atención a las drogodependencias que suponga un freno al proceso de exclusión individual y colectivo que sufren estos enfermos.

Es un derecho que les corresponde constitucionalmente y que desde nuestras instituciones tenemos obligación de reivindicar frente a los poderes públicos.

#### *El enfermo mental, sujeto de derechos*

La enfermedad mental, como generadora de exclusión. El aprovechamiento de la conciencia social ya existente en torno a la enfermedad men-

tal, generada a partir de la necesidad misma, más que por el impulso de las Administraciones, abre un nuevo campo de acción: la eliminación del estigma. Esta visión instalada en la sociedad, de que la enfermedad mental es incurable, necesita una labor institucional que impulse un cambio de mentalidad para que los derechos de los enfermos mentales sean prioritarios y su enfermedad curable.

#### *Los soportes de la salud mental*

Rehabilitación e inserción social. Para ser eficaces es preciso implicar al conjunto de la sociedad, con campañas de divulgación e información que erradiquen prejuicios y estereotipos excesivamente arraigados. Por ello, hay que potenciar los mecanismos de comunicación entre los agentes políticos, sociales y económicos implicados - administraciones públicas, entidades ciudadanas y organizaciones empresariales- para encontrar un verdadero itinerario formativo hacia la plena inserción en el empleo, sin caer en el viejo esquema de la laborterapia.

#### *Como conclusiones*

- Es necesario fomentar medidas que favorezcan la integración de las personas con discapacidad psíquica.

- Lo más importante es que la sociedad va tomando conciencia de la situación cada vez más grave de los enfermos mentales. En este sentido, hay que instar a las administraciones públicas para que garanticen el derecho a la asistencia sanitaria en el tratamiento de los enfermos mentales.

- Impulsar la implicación de los ayuntamientos y demás administraciones, para dotar a las personas con problemas de discapacidad de suficientes recursos.

- Es preciso desarrollar una regulación que facilite el acceso a una asistencia de calidad en la enfermedad mental.

- Hay una carencia de recursos. Las diversas reformas psiquiátricas han conducido a ello. Existen dos parámetros básicos para comprenderlo. En primer lugar, se ha incrementado el número de enfermos mentales, debido a que las familias, - uno de los pilares de la reforma psiquiátrica -, han envejecido. En segundo lugar, por la aparición de las patologías duales, es decir, los enfermos mentales, que además son toxicómanos.

- Convendría definir qué políticas deben llevarse a cabo en el terreno de la salud mental. Por ejemplo, a través de la elaboración de protocolos

que marquen las pautas a seguir, además de incrementar los recursos personales y materiales.

- Hay que romper la imagen existente de que un enfermo mental no es capaz de realizar un trabajo efectivo para la sociedad.

- Finalmente, se propuso que los Defensores del Pueblo elaboren un plan conjunto para combatir, tanto desde la Administración como desde la sociedad en general, el estigma social de la enfermedad mental.

#### **Otras intervenciones de la Institución de la Defensora del Pueblo destinadas a difundir el Informe Especial sobre “La atención a la Salud Mental en Navarra”**

- Residencia de las HH. Hospitalarias “Padre Menni” (Elizondo)
- Mesa redonda organizada por ANASAPS
- Asamblea Anual de ANASAPS (Pamplona)
- Asamblea Anual ANASAPS (Tudela)

#### **PERSONAS MAYORES**

Durante los dos últimos meses de 2003 se puso en marcha la elaboración de un informe sobre la “Atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra”, en colaboración con el Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra. Un informe que viene planteándose desde el inicio de la actividad de la Institución y que sólo a finales del ejercicio 2003 fue posible disponer de recursos suficientes para poder llevarlo a cabo. El tiempo transcurrido desde que la Institución analizase la conveniencia de elaborar este Informe, en el año 2001, ha traído consigo un cambio del escenario social en torno a la tercera edad en el conjunto de España y, de forma especial, una movilización generalizada en torno al futuro de las condiciones de atención a las personas mayores, conocida su evolución y las características sociales, económicas y de modelo de vida que se aventuran para ellos en la próxima década.

#### **COMIENZO DE LA ELABORACIÓN DE UN INFORME ESPECIAL SOBRE “LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA DE LAS PERSONAS MAYORES EN NAVARRA”**

La Institución partía en principio de un esquema de informe relativo a la atención a las personas mayores en el ámbito residencial, con una clara preocupación por el respeto y desarrollo de los derechos de estas personas en dichos centros de acogida, tanto para personas válidas como

asistidas. De hecho, un primer trabajo fue hilándose durante consecutivas visitas a localidades siguiendo ese eje inicial.

Sin abandonar esta línea de investigación, que pertenece al objetivo de valorar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas mayores en centros residenciales y en tanto que constituyen un colectivo de ciudadanos/as cuya capacidad de hacer valer esos derechos es muy bajo por diferentes y obvios motivos, se decidió reorientar el citado Informe Especial sobre "La Atención a la dependencia de las personas mayores en Navarra" hacia un objetivo más amplio, que incluyese los aspectos antes señalados, pero abordase también otros de igual calado como la atención domiciliaria y, en su conjunto, la atención a las personas dependientes, bien en su domicilio, en espacios públicos habituados al efecto, o en residencias tradicionales, a la luz ya de una investigación previa sobre condiciones de vida futuras, aspectos socioeconómicos y nuevas normativas sobre el conjunto de dicha atención, tanto a nivel de la Comunidad foral como estatal.

Para ello, durante 2003 se formalizó con la Universidad Pública de Navarra un convenio de colaboración para llevar a cabo este informe, que quedará finalizado durante el segundo semestre de 2004.

#### **Contenido básico del informe en elaboración**

La sociedad española experimenta un alargamiento de la esperanza de vida, en sus últimas etapas sobre todo, que puede conducir a un grupo de personas hacia la fragilidad y la dependencia. En Navarra se ha producido un incremento progresivo del peso de la población que supera los 75 años, dentro de la población mayor. Los mayores de 75 años han pasado del 7,4% en 1996 al 8,3% en el 2000, un punto por encima que la media española. Para el año 2005 está previsto que los mayores de 75 años superen la población de 65 a 74 años (9,3% y 9,1%, respectivamente).

Los poderes públicos y la sociedad en general han puesto en marcha una serie de servicios para dar respuesta a las necesidades que genera la dependencia de los mayores: residencias, centros de día, atención a domicilio, etc. En 1997 el Gobierno de Navarra aprobó un Plan Gerontológico que ponía las bases de una atención integral a los mayores.

Sin duda, Navarra, cuenta con un nivel aceptable de desarrollo social, pero también se constatan una serie de lagunas significativas. La infor-

mación sobre el colectivo de los mayores es escasa. A título de ejemplo, se desconoce cuantas personas mayores dependientes tiene esta comunidad. Hay una carencia de itinerarios que señalen la accesibilidad a los diferentes recursos y falta una normativa que defina los derechos sociales de las personas mayores dependientes. Los Planes y políticas se han quedado, de alguna manera, en medidas desarticuladas e inconexas. Todo ello, y la vulnerabilidad del colectivo de los mayores dependientes, hace necesario esmerar los mecanismos de control social que pongan en salvaguarda la dignidad y los derechos de estas personas.

El informe sobre la atención a la dependencia de las personas mayores se articulará en torno a cuatro grandes apartados. En primer lugar se tratará de caracterizar los principales rasgos del colectivo hacia el que van dirigidas estas políticas. En segundo lugar, se actualizará y valorará el volumen de recursos destinados a este fin. En tercer lugar, se analizará en profundidad el funcionamiento de estos servicios y la posición de los usuarios en cuanto a sujetos de derecho. Y finalmente, se tratará de identificar, a partir de toda esta información, las tendencias y los retos que afrontar en el futuro en este ámbito.

#### **Las personas mayores en Navarra**

Desgraciadamente no se cuenta con ningún estudio que analice la incidencia que presenta el fenómeno de la dependencia en las personas mayores en Navarra. Algunas de las variables fundamentales de esta aproximación serán las siguientes:

- Distribución geográfica (por zonas básicas de servicios sociales).
- Distribución por edad (grupos de cinco años) y sexo.
- Esperanza de vida.
- Estado civil.
- Nivel de estudios.
- Modelos de convivencia (ancianos solos / hogares con dos o más ancianos sin otros convivientes no ancianos / hogares con ancianos y otros convivientes no ancianos).

#### **EL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA DE LAS PERSONAS MAYORES EN NAVARRA**

En este apartado se actualizará la información disponible en cuanto a la red de recursos asistenciales para la dependencia de las personas mayores: residencias, servicios de atención a domicilio

(atención técnica y prestación económica), centros de día, apartamentos tutelados, viviendas comunitarias, clubes, asociaciones y acogimiento familiar.

El resultado del análisis de toda esta información permitirá una valoración de los niveles efectivos de cobertura para los distintos tipos de servicios, su distribución territorial y su adecuación respecto del volumen de necesidades estimadas.

#### FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS Y POSICIÓN DE LOS USUARIOS

En este apartado se analiza cómo se produce la relación de la red de servicios con los ciudadanos a los que va dirigida, en el momento del acceso y también durante el tiempo en el que se prologa la atención. Los criterios de responsabilidad pública, de equidad y de garantía de calidad en la atención recibida, todos ellos recogidos de diferentes formas en la legislación específica de este sector, son los que orientan este análisis.

El estudio que aquí se plantea tiene un carácter complementario del estudio jurídico que se realiza directamente por la Institución de la Defensora del Pueblo, en especial en cuanto al reconocimiento efectivo del derecho de las personas mayores con problemas de autovalimiento a utilizar los distintos servicios sociales, así como de las obligaciones que las administraciones públicas pudieran tener en cuanto a la prestación efectiva de los mismos.

El estudio aborda, entre otros contenidos,

- La equidad en el establecimiento de los precios para los usuarios según tipo de servicio, de plaza y modelo de financiación y gestión. La asignación de los recursos públicos en cada caso tendrá por tanto que ser contemplada también desde esta perspectiva.

- El funcionamiento, a la luz de la información disponible, del sistema de reconocimiento de deuda, la proporción de gasto financiado por esta vía y la equidad de sus efectos en los usuarios y sus familias.

- Cómo se gestionan y se articulan las distintas listas de espera para valorar su adecuado funcionamiento a la hora de orientar los recursos disponibles hacia aquellos ancianos que más lo necesitan, en el doble sentido de nivel de autovalimiento y capacidad económica.

- Los criterios mínimos de calidad exigidos en el Decreto Foral sobre Autorizaciones, Infracciones y Sanciones, tratando de contrastarlos, en la

medida de lo posible, con otros estándares en el contexto europeo.

- Los derechos y obligaciones reconocidos a los usuarios y residentes de los centros en cuanto que tales usuarios. Especialmente interesa todo aquello que tenga que ver con el proceso de institucionalización (limitaciones del contacto con el exterior, limitaciones horarias y espaciales, servicios específicos y acceso a servicios externos,...) y con la participación como usuarios (consejos de centro, decisiones, etc.).

Asimismo, este Informe Especial incluye también un análisis de casos en cuatro centros residenciales, seleccionados de acuerdo con sus principales características (ámbito rural/urbano, gestión pública, social o mercantil), mediante entrevistas en profundidad a responsables, profesionales y residentes, y mediante el análisis documental de memorias y reglamentos de régimen interior.

#### TENDENCIAS Y ESTRATEGIAS DE FUTURO

Para finalizar el informe se aportan, a modo de conclusiones, algunas recomendaciones que se derivan, por una parte, de los resultados del análisis anterior, y, por otra de experiencias que se están llevando a cabo, con éxito, en otras comunidades, así como de las sugerencias y propuestas recogidas de los diferentes profesionales y expertos con los que se toma contacto en este trabajo.

También se trasladarán a este informe las aportaciones de otros países de la U.E.

### I- 04. INFORMES ESPECIALES A PETICIÓN DEL PARLAMENTO

Durante el año 2003, el Parlamento de Navarra solicitó la intervención de la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra en relación a "La confidencialidad de los expedientes fiscales de los contribuyentes por parte de la Hacienda Tributaria de Navarra", y en torno a la "Conservación y protección del patrimonio incluido en el Museo "Jorge Oteiza", en la localidad e Altzuza",

Ambas intervenciones fueron solicitadas por el Grupo "Socialistas del Parlamento de Navarra"

#### I. INFORME ESPECIAL SOBRE "LA CONFIDENCIALIDAD DE LOS EXPEDIENTES FISCALES DE LOS CONTRIBUYENTES DE LA HACIENDA TRIBUTARIA DE NAVARRA".

El informe en relación a "La confidencialidad de los expedientes fiscales de los contribuyentes de la Hacienda Tributaria de Navarra" fue entre-

gado en el Parlamento con fecha 12 de noviembre de 2003. El siguiente texto es un extracto de dicho Informe.

#### I. INTRODUCCIÓN

El día 11 de octubre del año 2002 tuvo entrada en esta Institución traslado del acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, de 7 de octubre del mismo año, por el que se ponía en nuestro conocimiento la "petición formulada por los Grupos Parlamentarios Socialistas del Parlamento de Navarra, Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua, Eusko Alkartasuna/Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco y Convergencia de Demócratas de Navarra, de intervención de la Defensora del Pueblo para investigar la confidencialidad de los expedientes fiscales, de acuerdo con el artículo 19.2 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra"

A través de dicha petición, según la justificación dada por dichos Grupos, se solicita de la Institución de la Defensora del Pueblo de Navarra la comprobación de si "la confidencialidad de los expedientes fiscales de los contribuyentes de la Hacienda Tributaria de Navarra, así como la atención telefónica de acceso a los mismos, está garantizada en el momento actual, y si el sistema de archivo de estos documentos en las dos últimas décadas ha garantizado la confidencialidad de los contribuyentes navarros".

Ante la forma genérica en que se formula dicha solicitud, ha resultado necesario con carácter previo delimitar el objeto y ámbito de nuestra intervención, tratando de centrar la misma en el análisis de las cuestiones que interesa conocer y teniendo en cuenta para ello el planteamiento contenido en la propuesta que nos ha sido trasladada.

A este respecto, la justificación de dicha propuesta viene a aclarar o concretar los motivos de la misma y, por tanto, delimita de alguna forma el ámbito de actuación solicitado. Así se hace referencia a la comparecencia del Consejero de Economía y Hacienda de día 4 de junio de 2002 ante la Comisión de Economía y Hacienda del Parlamento de Navarra, en concreto a la manifestación de que "en el momento actual los expedientes fiscales ya no se guardan a paladas"; a la externalización del servicio de almacenamiento de parte de los datos, tras la encomienda a la empresa Gubertini-Armendáriz de la custodia de 5.665 cajas con datos de índole tributaria de los años 1985, 1986 y 1987; y, por último, a la consideración que la Comisión de Personal de la Hacienda

Tributaria efectuaba de lo manifestado por el Consejero ante la citada Comisión, en concreto;

- discrepando de la afirmación de que la externalización del servicio no suponía la posibilidad de que se manipulara el contenido de las cajas por personas ajenas a la Hacienda Tributaria.

- y porque en el contrato suscrito al efecto con la empresa Gubertini-Armendáriz, personal de dicha empresa va a acceder necesariamente a los expedientes individuales al contemplarse en el mismo la consulta de datos por fax o correo electrónico así como la inserción de documentos, tareas estas que requieren la apertura de las correspondientes cajas.

Lo anteriormente expuesto parece por tanto circunscribir la investigación solicitada a lo que sería el citado sistema de archivo documental de los expedientes fiscales, centrandolo en el contrato mencionado sin perjuicio del análisis que igualmente pudiera realizarse en las propias dependencias del Gobierno de Navarra (oficinas Sancho El Fuerte y Carlos III), si bien no parece cuestionarse esta última circunstancia al estar estos archivos atendidos por los propios funcionarios del Departamento de Economía y Hacienda.

Por otra parte, en la petición hay otro aspecto que quizás en un principio pueda sorprender al apartarse de alguna forma de lo anterior y no guardar demasiada relación con el tema comentado. Nos referimos a la mención literal que se hace en la petición a la atención telefónica, al incluir en ella la expresión literal "así como la atención telefónica de acceso a los mismos".

La aclaración a esta mención o inclusión cabe encontrarla en el debate y votación que se llevó a cabo sobre este asunto en la Comisión de Régimen Foral del Parlamento de Navarra de 24 de septiembre de 2002, en la que, finalmente, la propuesta que en ella se realizó sobre este mismo asunto fue rechazada, lo que originó que los Grupos favorables a dicha propuesta la volvieran a plantear posteriormente en términos similares ante la Mesa del Parlamento.

La intervención del Parlamentario Foral Sr. Alli termina en este sentido de concretar la propuesta de acuerdo con la citada referencia a la atención telefónica. Dice así:

"... Las afirmaciones que el Consejero pronunció aquí y las informaciones que transmitió fueron muy criticadas por el personal del Departamento de Economía y Hacienda, y en este sentido entendemos que es bueno que se introduzcan todos los medios que garanticen la confidenciali-

dad, no sólo en los sistemas de archivo, sino también en los de atención telefónica que también están en manos de una empresa particular que, indudablemente, tiene acceso a informaciones de los contribuyentes. Por eso sugerimos, y por lo que ha dicho el Sr. Lizarbe está conforme, que se introduzca en la penúltima línea la modificación que permita incorporar la atención telefónica, de tal forma que quede –y si los sistemas de archivo y atención telefónica (...) garantiza la confidencialidad–. En definitiva se trata de ampliar esto también al servicio de atención telefónica que ha sido puesto en manos de particulares.

La intervención de otro de los Parlamentarios Forales de dicha Comisión, Sr. Lizarbe, que igualmente intervino al objeto de precisar el ámbito de actuación que se solicitaba de esta Institución, confirma y aclara lo anteriormente expuesto: "... Nos parece bien la adición que propone el Sr. Ali porque, efectivamente, el de la atención telefónica no es un tema de archivo, pero sí es un tema de tratamiento de datos, si cabe más actuales y, por lo tanto, sería el complemento no sólo conveniente sino necesario para que se pueda hacer el trabajo correctamente. En todo caso, por aclarar las cosas, este portavoz no ve problema alguno en el sistema anterior a que por parte del Departamento de Economía se privatizase el sistema de archivo y el sistema de atención telefónica, lo ve ahora, no con anterioridad. .... Nosotros no tenemos ninguna desconfianza en los funcionarios y empleados del Departamento de Hacienda, pero sí tenemos una gran desconfianza en el sistema de gestión privada de los datos por parte de particulares, ésa es la diferencia ...".

Las manifestaciones anteriormente reproducidas, obtenidas del Diario de Sesiones de la citada Comisión, aclaran en nuestra opinión de forma suficiente la pretensión de los Grupos solicitantes proponiendo la investigación de esta Institución en tal sentido en lo que se refiere a las dos actuaciones de la Hacienda Tributaria de Navarra que les ha llevado a efectuar dicho planteamiento –prestación del servicio de archivo contratado con la empresa Gubertini-Armendáriz así como prestación del servicio de atención telefónica contratado con la empresa Atento Telecomunicaciones España S.A.–.

Además, existe una última cuestión que entendemos conveniente aclarar ya que también se contiene en la solicitud de nuestra intervención. Se trata de la referencia que se hace en la misma al período objeto de investigación, ya que la expresión que en algún lugar de la propuesta se hace a las (dos) últimas décadas lleva a la confusión.

Del análisis de los antecedentes aquí expuestos, no parece que la intención de la propuesta sea la de analizar cómo se ha venido funcionando en estas materias en las dos últimas décadas, cuestión esta harto difícil por otra parte ante la imposibilidad material de proceder a la verificación de dicho funcionamiento. Más bien se desprende que la actuación solicitada se circunscribe al sistema de archivo de los expedientes fiscales referidos a las dos últimas décadas.

Finalmente, y por lo que al desarrollo del trabajo se refiere, debe necesariamente hacerse mención fundamentalmente al retraso inicial en la obtención de los primeros datos, por cuanto, tras recibir el día 11 de octubre de 2002 el acuerdo de la Junta de Portavoces de 7 de octubre de 2002, con fecha 22 de octubre tuvo salida desde esta Institución escrito dirigido al Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, poniendo en su conocimiento la petición que se nos había formulado y solicitando nos indicase la persona o personas de contacto de su Departamento con la que ponernos en contacto a fin de permitir el comienzo de los trabajos precisos para la elaboración del presente informe.

Ante la falta de contestación, tuvimos que reiterar nuestra solicitud al citado Consejero el 8 de enero de 2003, al habérsenos indicado telefónicamente que iba a ser el propio Consejero la persona de contacto, siendo el 19 de febrero cuando se mantiene la primera reunión con el mismo y en la cual se facilitó la primera información y documentación en relación al contrato suscrito con la empresa Gubertini-Armendáriz.

No ha sido por tanto hasta finales del mes de febrero de 2003, es decir 4 meses después de cursar nuestra solicitud inicial, cuando hemos dispuesto de una primera información que nos permitiera comenzar el análisis del trabajo encomendado.

Por último, y pese a que tras ese momento inicial los contactos con el personal del Departamento se han desarrollado con normalidad a la hora de que nos fuese facilitada determinada información complementaria que hemos ido solicitando, la última petición de información, referida a la contestación a una serie de preguntas sobre la documentación facilitada respecto al servicio de atención telefónica, fue cursada por escrito al Consejero del Departamento el 8 de agosto, obteniendo contestación el 17 de septiembre. Tras recibir la misma, se efectuó posteriormente una visita a las instalaciones de Atento en Bilbao el 22 de septiembre, en compañía de personal de Departamento.



## II. ALCANCE Y OBJETIVOS DEL INFORME

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto en la parte introductoria de este informe resulta plenamente asumible y, a la vista de las intervenciones citadas, parece que acorde con la voluntad de quienes han planteado la iniciativa, efectuar el correspondiente análisis por parte de esta Institución sobre el sistema de archivo documental de los expedientes fiscales, centrando dicha cuestión en el contrato suscrito al efecto con la empresa Gubertini-Armendáriz, así como, en lo que se refiere al servicio de atención telefónica, efectuar similar actuación en relación con el contrato suscrito a tal fin con Atento Telecomunicaciones España S.A.

Debe tenerse en cuenta, de otra parte, que conforme a lo establecido en el art. 19.2 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra "Los Parlamentarios Forales individualmente, la Comisión de Régimen Foral y las Comisiones de Investigación creadas por el Parlamento de Navarra podrán solicitar, mediante escrito motivado, la intervención del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en cualquiera de las Administraciones Públicas a que se refiere el art. 1.3, que afecten a una persona o grupo de personas, en el ámbito de sus competencias".

En los momentos actuales en nuestro ordenamiento jurídico existe un importante nivel de protección reconocido a los ciudadanos para garantizar el control de sus datos personales. No obstante, y salvo en aspectos muy concretos de la actividad cotidiana, puede afirmarse con carácter general que el sistema de mecanismos de control aún no es todo lo eficiente que cabría esperar.

Similar consideración cabe realizar en lo que se refiere al ámbito de las relaciones de los ciudadanos con las diferentes Administraciones Públicas. Así en áreas como la tributaria, la sanitaria, etc., existe ya una cierta concienciación a este respecto que, sin embargo, no tiene similar reflejo en otros ámbitos o materias.

Desde esta perspectiva y en base a las previsiones normativas, debe tenerse en cuenta que la denominada cultura de la confidencialidad es predicable de todos los ficheros de datos de carácter personal, sean o no tratados por medios informáticos, y además no únicamente de los que contienen datos que el ordenamiento califica como especialmente protegidos. Todos los datos de

carácter personal están protegidos, debido a la posibilidad de que, a partir de ellos, pueda elaborarse un determinado perfil de las personas.

En este sentido la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD), resulta de aplicación a todos los ficheros que contengan datos personales independientemente de que sean objeto o no de tratamiento automatizado y de su titularidad pública o privada. La causa de esta ampliación en relación al alcance de la anterior norma, la LORTAD, referida al tratamiento automatizado de esos datos, se encuentra en la necesidad de transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, que incluía en su ámbito regulador tanto los tratamientos automatizados como no automatizados de datos personales.

No obstante, el reconocimiento de los datos personales como confidenciales, y todo el conjunto de mecanismos establecidos para su protección, puede no resultar del todo eficaz si no se dedican los esfuerzos necesarios y se arbitran las medidas oportunos para materializar tales derechos.

Para ello el papel de las diferentes Administraciones Públicas se nos antoja fundamental en esta tarea, ya que deben adoptar las medidas necesarias sobre sus sistemas de información y de control de sus usuarios en función del nivel de seguridad exigido en cada caso por el ordenamiento jurídico según la clase de datos contenidos en sus ficheros y el tratamiento que se vaya a dar a los mismos.

En este contexto, la posibilidad de prestación de servicios de tratamiento de datos por cuenta de terceros, recogida en la LOPD –art. 12–, ha venido ha suponer un nuevo elemento a tener en cuenta por la percepción que, en general, existe sobre los posibles riesgos añadidos que esta solución representa.

Como consecuencia de tal habilitación legal se han extendido los supuestos en los que se ha confiado a terceros la gestión de los archivos o fondos documentales del sector público en las más diversas modalidades, almacenamiento o depósito, gestión integral, etc. Basta para ello remitirse, a título de ejemplo, al informe de fiscalización efectuado por el Tribunal de Cuentas "sobre el archivo, depósito, custodia o gestión de

historias clínicas y sobre la contratación celebrada o en vigor en 1999 y 2000 sobre esta actividad por una muestra de hospitales de titularidad pública del Sistema Nacional de Salud”, recientemente dado a conocer.

A modo de resumen, se contiene en dicho informe un cuadro explicativo donde se reflejan los distintos sistemas de gestión de los archivos de historias clínicas llevados a cabo por los hospitales integrantes de la muestra –un total de 27–, y del que se desprenden los siguientes datos, ya significativos, sobre la extensión de esta práctica, justificada habitualmente en la mayoría de los casos por problemas de falta de espacio físico para su almacenamiento en los propios centros:

- El 44,4% utiliza exclusivamente medios propios para la custodia y gestión de las historias clínicas.
- El 14,8% utiliza exclusivamente medios ajenos, a través de contrato, para la custodia y gestión de las historias clínicas.
- El 40,8% utiliza sistemas mixtos –medios propios y ajenos– para la custodia y gestión de las historias clínicas.

Así, las hipótesis de contratos que tienen por objeto servicios relacionados con el archivo de documentos han ido diversificándose desde aquellos consistentes en el alquiler de inmuebles para depósito de fondos documentales, hasta los que tienen por objeto ceder a un tercero la gestión de un fondo documental público para su uso exclusivo de la propia Administración titular del mismo, pasando por aquellos en los que se conviene con un tercero la gestión de determinados servicios auxiliares para la gestión del archivo público, tales como vigilancia de salas, reprografía, restauración, etc.

De esta forma la contratación de estos servicios de archivo, al menos parcialmente, a un tercero es una posibilidad que también ha tenido su reflejo en determinada normativa autonómica. Así la Ley 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos de Cataluña en su art. 8, tras declarar que la organización, la evaluación y la conservación de los documentos públicos y el acceso a los mismos son responsabilidad directa de los respectivos titulares, admite que las Administraciones o las entidades titulares de documentos públicos contraten “tareas relativas a estas funciones con empresas privadas”, imponiendo para ello determinadas cautelas.

Similar posibilidad se observa en la Ley 3/2002, de 28 de junio, de Archivos de Cantabria

y en la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha.

No obstante y pese a ello, debe quedar claro, tal y como se encarga de destacar alguna de esta normativa, que en ningún caso pueden trasladarse por esta vía a las empresas privadas el ejercicio de potestades públicas, cuya responsabilidad continúa recayendo sobre las Administraciones o entidades titulares de los documentos públicos, las cuales siempre deben de reservarse la definición del sistema de gestión documental y la dirección y la supervisión de la actividad contratada.

Además, la especial caracterización que la normativa de aplicación otorga a los documentos de la Administración, condiciona igualmente los modos y términos de su gestión. Debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 49.2 de la Ley de Patrimonio Histórico del Estado en el sentido de que “forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de la función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y las personas, físicas o jurídicas, gestoras de los servicios públicos, en lo relacionado con la gestión de dichos servicios”.

En definitiva que, al tratarse de documentos públicos, las Administraciones y entidades titulares están obligadas a conservarlos y protegerlos, estando prohibido todo tráfico jurídico sobre los mismos, y aun cuando la Administración pierda su posesión o detención, no por ello se ve alterada la naturaleza pública de los documentos y la titularidad sobre los mismos.

Volviendo al informe citado del Tribunal de Cuentas, consideramos de interés reflejar, siquiera brevemente, algunas de las conclusiones que pueden extraerse del mismo, fundamentalmente por el valor que tiene la práctica observada en el funcionamiento de este tipo de servicios que, si bien están referidos al ámbito de una serie de hospitales del sistema sanitario público, son aplicables a cualquier otro ámbito de la actividad de la Administración.

Además de la lógica preocupación que acudir a estas fórmulas genera, como consecuencia del traslado de datos de carácter personal que conllevan y los consiguientes riesgos que puede acarrear para su seguridad, dos son las cuestiones que nos parecen importantes resaltar a la hora de tener en cuenta esta práctica que, en ningún momento es cuestionada desde el punto de vista legal, pero que conlleva el establecimiento de

algunas cautelas y condiciones para velar por la integridad y confidencialidad de los datos personales objeto de cesión.

Por un lado la tendencia al uso generalizado de la figura de los contratos denominados "menores", de consultoría, asistencia y de servicios, lo que, de entrada, disminuye tanto las garantías de publicidad y concurrencia de la contratación pública, pero que, sobre todo, afecta al grado de protección que por su especial objeto requieren estos específicos contratos.

El recurso a la contratación menor para articular la prestación de los servicios de gestión de archivo de documentos que contengan datos personales introduce un mayor riesgo para la seguridad y confidencialidad de la información contenida en esos archivos por la dificultad de incorporar contractualmente, debido al carácter en extremo simplificado del procedimiento, las reservas precisas para garantizar dichos bienes jurídicos. En concreto, la no obligatoriedad en el caso de los contratos menores de aprobar prescripciones técnicas particulares así como de formalización del contrato en documento administrativo, constituye un riesgo que posibilita la omisión de medidas cautelares que prevengan las violaciones de la privacidad que pudieran resultar del tratamiento de la información.

De otro lado, la segunda cuestión que nos parece importante destacar de este análisis que efectúa el Tribunal de Cuentas sobre la práctica constatada, es la referida a que los archivos cuya gestión es objeto de contratación generalmente se sitúan físicamente en locales de la empresa adjudicataria externos a la correspondiente entidad pública responsable. Esta situación, además de introducir lógicamente mayores riesgos para la seguridad y confidencialidad de los datos, lleva aparejada un elevado grado de dependencia respecto de las empresas contratistas.

Hay que tener en cuenta que la sustitución del contratista genera necesariamente gastos, como los de traslado, inventario y, en ocasiones, reorganización de los archivos, que favorecen la continuidad de las empresas adjudicatarias, restringiendo la libre concurrencia, y, por tanto, conlleva una gestión del gasto público contraria a los principios de eficiencia y economía, a los que precisamente se suele apelar para gestionar indirectamente el servicio. En resumen la hipotética adjudicación de este servicio a otras empresas en años sucesivos resultaría condicionada por la necesidad de trasladar cada vez el archivo, con los inconvenientes en materia de seguridad y confidencialidad de los datos manejados y los incre-

mentos de los costes que tales traslados conllevarían.

Sin perjuicio de otras cuestiones de índole menor que puede plantear acudir a estas técnicas, nos ha parecido importante destacar estas que hemos considerado como las más relevantes al objeto de ser tenidas en cuenta a la hora de analizar este tipo de soluciones, máxime si provienen, como es el caso, de la observación de la práctica que se viene dando en la formalización y ejecución de los mismos.

Debe tenerse en cuenta, además, que la contratación por las distintas Administraciones Públicas de empresas privadas no sólo se circunscribe a este tipo de tareas administrativas relacionadas con el archivo, sino que también se acude a las mismas para la colaboración en la recaudación de ingresos, gestión de tareas relacionada con nóminas, o atención telefónica para situaciones de desbordamiento de llamadas, supuestos en los que, generalmente, pese a no suponer una renuncia en el ejercicio de autoridad por parte de las administraciones contratantes, conllevan igualmente una cesión de datos de carácter personal, con los consiguientes riesgos que ello puede acarrear para la seguridad. En todos estos casos, si bien son opciones que pueden tener encaje en nuestro ordenamiento jurídico, deben de cumplirse los requisitos exigidos para ello, en especial y por lo que se refiere al objeto de este informe, los inherentes a la vinculación del contrato a los preceptos referidos a la protección de datos personales, estableciéndose los mecanismos adecuados que permitan comprobar y auditar su cumplimiento.

Por todo ello, y si bien no corresponde a esta Institución pronunciarse sobre la conveniencia o no de acudir a este tipo de fórmulas de gestión indirecta de servicios que son titularidad de cada Administración, si debemos recordar que las garantías a adoptar en cualquier caso deben de ser idénticas a si éstos fueran gestionados por la propia Administración, y que los requisitos que se deben de cumplir no se refieren únicamente al ámbito de la contratación administrativa.

Es por tanto desde esta perspectiva desde la que abordamos nuestro análisis, teniendo en cuenta primero para ello el marco normativo aplicable a la contratación de estos servicios, en segundo lugar la contratación en tal sentido efectuada por el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, con una descripción de la misma y, finalmente, como contraposición de ambos, la adecuación o no de dicha contratación a la referida normativa con especial

énfasis a la específica sobre protección de datos de carácter personal.

a) Hemos tratado en este último aspecto de no limitar nuestro examen al mero cumplimiento de los aspectos formales exigidos en cada caso. A tal fin se ha tratado igualmente de verificar también si el contratista y el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra han cumplido en la ejecución de dichos contratos con la obligación de asegurar la confidencialidad de los datos personales contenidos en los diferentes expedientes fiscales.

b) Partiendo de estas premisas nos ha parecido del todo punto necesario estructurar el trabajo en dos partes diferenciadas, una por cada uno de los contratos o servicio objeto de análisis y, en ambos casos, hemos optado por seguir una estructura similar en el desarrollo del informe, dada la diferente naturaleza de su objeto y contenido, que entendemos aconsejan un estudio separado de los mismos, sin perjuicio de que en apartados como el referido al marco jurídico hemos optado por reflejar conjuntamente las distintas disposiciones aplicables al resultar coincidentes bastantes de las reseñas que se realizan en los dos contratos analizados.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN RELACIÓN AL ARCHIVO DOCUMENTAL DE LOS EXPEDIENTES FISCALES

I.- La introducción de medios ajenos en la gestión de los archivos de las distintas Administraciones Públicas ha sido relativamente reciente y constituye una práctica que encuentra cobertura legal en la normativa a que se ha hecho relación con anterioridad, si bien deben de observarse los requisitos exigidos para ello, en especial los inherentes a la vinculación del correspondiente contrato a los preceptos referidos a la protección de datos personales, estableciéndose los mecanismos adecuados que permitan comprobar y auditar su cumplimiento.

Desde la óptica de dicha normativa y en materia de seguridad de los datos, debe de tenerse en cuenta, en primer lugar, la aplicación al contrato analizado de la vigente LOPD, tal y como se establece en el mismo al recoger las oportunas remisiones a esta normativa, por lo que, de entrada y según lo establecido en el art. 12.2 de dicho texto legal por la remisión que en el mismo se hace al art. 9, deben de reflejarse en el contrato las medidas de seguridad de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de dichos datos y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del

estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana, del medio físico o natural.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Disposición Adicional Primera de la LOPD prevé la adecuación a la misma de los ficheros y tratamientos no automatizados en el plazo de doce años a contar desde el 24 de octubre de 1.995, es decir para el 24 de octubre de 2.007.

Entre otros efectos, por lo que aquí interesa respecto a medidas de seguridad, esto supondrá la aplicación a este tipo de ficheros y tratamientos de los diferentes niveles de seguridad previstos en el Reglamento de Medidas de Seguridad aprobado por Real Decreto 994/1999, de 11 de junio.

En el supuesto analizado y al tratarse de datos o ficheros correspondientes a hacienda, establece el art. 4.2 de dicho Reglamento que los mismos deberán reunir, además de las medidas de nivel básico, las calificadas como de nivel medio. El concepto Hacienda Pública recogido en dicho precepto ha sido entendido por la Agencia de Protección de Datos como referido a aquellos ficheros cuyo responsable sea la Agencia Estatal de las Administraciones Tributarias, los que correspondan a las Comunidades Autónomas en materia de tributos que les hayan sido cedidos o aquellos padrones fiscales correspondientes a los tributos locales de los que son responsables las Haciendas Locales.

En consecuencia y, si bien sólo sería exigible en estos momentos incluir en el contrato las medidas de seguridad a que hace referencia el art. 9 de la LOPD, se recomienda que, en la medida de lo posible en el actual contrato y, en lo sucesivo, en los que puedan formalizarse más adelante sobre esta materia, se estipulen y establezcan ya en las cláusulas del contrato las medidas de seguridad de nivel básico y medio a que se hacen referencia en el Reglamento de Medidas de Seguridad aprobado por Real Decreto 994/1999, de 11 de junio.

De esta forma quedarán reflejados en el contrato aspectos que ahora no lo están y que se refieren, entre otros, al Documento de seguridad, Funciones y obligaciones del personal, Responsable de Seguridad, Control de acceso físico, Registro de incidencias, y especialmente a la auditoría sobre el grado de adecuación de las medidas y controles a la normativa sobre protección de datos personales, todo lo cual contribuirá

sin duda a garantizar en mayor medida la confidencialidad de los datos objeto de protección.

No obstante lo anterior, caso de no optarse finalmente por esta solución y se pretenda agotar el plazo a que hace referencia la Disposición Adicional Primera de la LOPD, se deberían de especificar e incluir a la mayor brevedad posible en el contrato en vigor las medidas de seguridad a que hace referencia el art. 9 de dicho texto legal en relación con el art. 12.2 del mismo, asegurando, mediante los oportunos sistemas de control que, en la ejecución de este tipo de contratos, se respetan los derechos de los ciudadanos y se cumplen las garantías de confidencialidad exigidas por la LOPD.

Por último y como medidas adicionales debería, de un lado, incluirse en los correspondientes Pliegos de Cláusulas Administrativas de este tipo de contratos la prohibición expresa de subcontratar la ejecución de estos servicios y, de otro, reflejarse las oportunas cláusulas expresas de confidencialidad que vinculen no sólo a la empresa contratista sino también a sus empleados.

**II.-** La situación que ha derivado en la contratación de los servicios de archivo a la empresa Gubertini-Armendáriz ha sido calificada por el propio Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, así como por responsables de dicho Departamento, como transitoria y provisional a la espera de la solución definitiva.

Ésta, según esas mismas fuentes, consiste en albergar los archivos de la Hacienda Tributaria de Navarra en la zona que se le habilite al efecto en la nave de la antigua SAFEL, en Cordovilla, lo cual, según se indica, parece que resolverá los problemas de espacio en los próximos años.

Para ello, según la información facilitada por el Consejero en la Comisión Parlamentaria citada, deben concluirse los trabajos de adecuación de dicha nave que estaban previsto contratarse en el año 2002 y finalizarse a lo largo del año 2003.

Habiéndose optado, por tanto, desde el propio Departamento por un sistema determinado a la hora de gestionar los archivos del mismo con medios propios y en locales del Gobierno de Navarra, deben de adoptarse las medidas oportunas conducentes a materializar dicha opción, por lo que se recomienda en este sentido:

El adecuado análisis de necesidades de espacio para atender la guarda y custodia de los documentos que se vayan generando desde la Hacienda Tributaria de Navarra, en evitación de situaciones como la descrita, que obliguen a la

adopción de medidas provisionales y transitorias con los inconvenientes que ello representa, y

La agilización del proceso de adecuación de espacios que actualmente se encuentra en marcha, a fin de que, lo antes posible, se proceda al traslado de la documentación existente en las instalaciones de Gubertini-Armendáriz a las del propio Gobierno de Navarra en la nave de la antigua SAFEL en Cordovilla.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN RELACIÓN AL SERVICIO DE ATENCIÓN TELEFÓNICA

Las medidas de salvaguarda que la Hacienda Foral de Navarra ha activado después de la auditoria de seguridad realizada en el año 2001 sitúan la relación entre Hacienda y el servicio telefónico de Atento en la correcta aplicación de la actual normativa del Real Decreto 994/1999, de Medidas de Seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal, aprobado por Real Decreto 994/99, de 11 de junio.

No obstante y con el fin de mejorar determinados aspectos que refuercen las medidas de seguridad establecidas, sería importante tener en cuenta las siguientes consideraciones:

**I.-** La revisión de los logs de los cortafuegos de Hacienda debería ser una práctica habitual para comprobar los intentos fallidos de intrusión y sería más que aconsejable complementarlo con un detector de intrusos (IDS) de red y un detector de intrusos de servidor (HIDS) para su servidor WEB.

**II.-** Se podría definir un período de validez del PIN, que en la actualidad es indefinido salvo por pérdidas del mismo o por acción en positivo del contribuyente solicitando dicha modificación.

En este sentido debemos poner de relieve los "peligros" que puede representar la existencia del llamado identificador único, referido normalmente al NIF, que conlleva el grave riesgo de permitir el trasvase de información de una manera ágil entre las distintas administraciones públicas sin respetar la total protección y reserva de los datos de carácter personal. Así en países cercanos, o bien se ha prohibido vía constitucional, en su art. 35, la asignación de un número de identificación único, caso de Portugal, o bien, como ha ocurrido en Francia, los programas basados en dicho identificador han fracasado, al no confiar el ciudadano en que de esta manera se protegiese su intimidad personal.

**III.-** Los correos que Atento mantiene con Hacienda, contienen datos (DNI y PIN) que contrastados podrían ocasionar la pérdida de secre-

tos. Para esta amenaza se recomienda el uso de certificados y que todo el correo entre Atento y Hacienda viaje convenientemente cifrado y firmado digitalmente. Otra posibilidad podría ser la utilización de cuentas de correo situadas en servidores de correo de Hacienda, habida cuenta que la comunicación entre ésta y Atento establece cifrado subyacente.

**IV.-** El acceso a los ordenadores de Atento (aunque los datos de carácter personal se hallan disociados) podría estar restringido por contraseña.

**V.-** Como hemos definido más atrás, técnicamente el servicio de atención telefónica se halla bien configurado desde la dirección de la empresa, no obstante, los usuarios de Atento deberían de recibir una básica formación en LOPD así como poder acceder a la lectura del manual de políticas de seguridad en la parte que a ellos les concierna. A pesar de que en las respuestas remitidas por Atento al cuestionario enviado, ésta menciona que todos los teleoperadores "...reciben, con carácter previo al comienzo del desempeño de su actividad laboral, todas las referencias necesarias en relación con la política de seguridad de Atento Teleservicios España S.A.", en la práctica hemos podido comprobar que ello no es cierto, puesto que ninguna de las personas que efectivamente prestaban el servicio conocía en modo alguno la existencia del Manual de Políticas de Seguridad, es más, ni tan siquiera los responsables del Servicio, en concreto los dos escalones superiores, a nivel de supervisor y de coordinador, ni el Responsable de Seguridad, estaban familiarizados con la existencia de dicho documento de seguridad, por lo que fue necesario realizar varias llamadas telefónicas a las oficinas centrales y así poder localizar dicho manual, constatándose su existencia vía Intranet, pero sin permitirnos su visualización.

#### V. REFLEXIÓN FINAL

Como reflexión final, y retomando la referencia que hacíamos al comienzo de este informe a lo que se ha denominado cultura de la confidencialidad, quisiéramos destacar que, si bien en este caso nuestra intervención ha analizado dos determinados servicios que han sido externalizados y que, precisamente por eso, ha podido causar una mayor alarma o preocupación por los posibles riesgos que tal solución conlleva, no debe de olvidarse que las medidas de seguridad y garantías establecidas en la normativa referida a la protección de datos personales lo son al margen de la forma en que se opte a la hora de proceder al tratamiento de esos ficheros o datos. La protección y

confidencialidad es predicable de todos los ficheros de datos de carácter personal, sean o no tratados por medios informáticos y sean tratados por personal propio dependiente de la correspondiente Administración o se haga por personal dependiente de un tercero con el que se establece una determinada relación contractual.

Puede parecer lógico pensar que cuando esto se hace con medios propios de la Administración los riesgos son menores. Pero la LOPD no está contemplando la defensa y protección de los datos personales desde esta óptica, sino que lo hace imponiendo al responsable de los ficheros o tratamiento el deber de secreto y guarda sobre los datos, obligación extensible a todos aquellos que intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal, y que subsiste incluso después de finalizar las relaciones con el titular del fichero. Tanto al personal dependiente de las distintas Administraciones Públicas como al personal dependiente de la empresa en cuestión le alcanza el deber de secreto (art. 10 LOPD).

Bajo esta premisa, la línea de actuación de las distintas Administraciones Públicas titulares de ficheros y de sus respectivos usuarios debe venir presidida por la utilización de los datos exclusivamente para el fin con que se crea cada uno de los ficheros.

Ello tendrá como consecuencia la adopción de diferentes medidas conducentes a garantizar dicha pretensión, como puede ser la continuidad en la implantación de los adecuados sistemas de seguridad, también en el ámbito interno, la vigilancia del cumplimiento de las condiciones establecidas en los contratos celebrados con terceros en base al art. 12 de la LOPD, la adecuada instrucción a los usuarios en sus obligaciones sobre la utilización de los datos, etc.

En esta labor no podemos obviar la importante misión que la citada LOPD atribuye a la Agencia de Protección de Datos, en particular el art. 37 que, a modo de ejemplo, en su apartado a) le asigna la función de "velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación ....".

Así, en su art. 41, la propia ley reconoce la importancia que la existencia de órganos de estas características a nivel autonómico representa en la labor de control y protección del correcto ejercicio de estos derechos, cuando afecten a ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por las propias Comunidades Autónomas y por la Administración Local de su ámbito territorial. En base a tales previsiones en el ámbito de la

Comunidad de Madrid, por Ley 13/1995, de 21 de abril, de regulación del uso de informática en el tratamiento de datos personales por la Comunidad de Madrid, se crea la AGENCIA DE PROTECCIÓN DE DATOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID, posteriormente modificada por la Ley 13/97, de 16 de junio; actualmente se halla ubicada en C/. Cardenal Marcelo Spínola núm. 14, 3ª planta, 28016 Madrid. Los datos de carácter personal se regulan por la Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid.

También en el ámbito catalán, el proceso normativo se inició con la aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley 5/2002, de 19 de abril, de la AGENCIA CATALANA DE PROTECCIÓN DE DATOS.

Por último, recientemente, el Parlamento de Andalucía ha admitido a trámite una proposición de ley para la creación de la Agencia Andaluza de Protección de Datos.

De ahí el reflejo que realizamos de esta posibilidad con el fin de que pueda analizarse la conveniencia de que Navarra se dote de un órgano de estas características que, sin duda, contribuiría a un más efectivo control del uso de los datos personales por parte de las diferentes Administraciones Públicas de Navarra.

## II. "INFORME ESPECIAL AL PARLAMENTO DE NAVARRA SOBRE LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO ARTÍSTICO DEL MUSEO Y CASA MUSEO DE JORGE OTEIZA EN LA LOCALIDAD DE ALZUZA (NAVARRA)"

Del segundo informe solicitado por el Parlamento a la Institución de la Defensora se recoge en las siguientes páginas las ideas básicas que, sobre el mismo, se incluyen en la Introducción, una referencia suficientemente amplia al eje básico de la petición de este informe, que es el conocido como "laboratorio de tizas" de D. Jorge Oteiza, lo que permitirá tener una idea de la complejidad y la importancia de todas las circunstancias que han rodeado este trabajo respecto a las relaciones de esta Institución con la Fundación "Museo Jorge Oteiza", con los representantes de la Administración foral en el Patronato de dicha Fundación y con los responsables del Departamento de Cultura, como tales. Asimismo, se incluyen las observaciones realizadas a modo de conclusiones que cierran el citado informe especial.

## ASPECTOS BÁSICOS DEL INFORME ESPECIAL

### INTRODUCCIÓN

La solicitud de los diferentes grupos parlamentarios del Parlamento foral a la Institución del Defensor del Pueblo de Navarra para que elabore informes de carácter especial sobre los temas que, a su criterio, consideren de interés para los ciudadanos, es una atribución prevista en la Ley reguladora de esta Institución. Más aún, es una fórmula recordada en sucesivas ocasiones por esta Defensora, como puesta a punto de la relación entre ambas instituciones y destinada a fomentar la sincronía en la defensa de los derechos o intereses de los ciudadanos de nuestra Comunidad, que es el fin último de estas instituciones de carácter democrático y representantes de la voluntad popular.

Por ello, la solicitud planteada por el Grupo "Socialistas del Parlamento de Navarra" que es motivo de este informe encaja de forma absoluta con el espíritu de la Ley que rige esta Institución y la aspiración de una cada vez mayor colaboración entre los grupos parlamentarios con la institución de la defensora, a lo que vendría unido un mayor interés también por los intereses de los ciudadanos que se manifiestan ante esta Institución en forma de quejas o consultas, aunque no lleguen sus ecos, por otras vías igualmente representativas, hasta el Parlamento foral.

Que el motivo de la petición de un informe especial por parte de la Defensora de Navarra fuese el estado de las obras y la conservación del patrimonio artístico e histórico-artístico acumulado en el entorno de Alzuza (Museo Jorge Oteiza, Casa-Museo del autor, y residencia anterior de D. Jorge Oteiza...) cabe, como posteriormente se explica, en el ámbito de las competencias de esta Institución aunque la complejidad –en muchos casos técnica– del objeto de la investigación sobre la que informar planteaba alguna dificultad dados los medios de que la Institución dispone.

Con todo, tal vez la petición del Grupo "Socialistas del Parlamento de Navarra" no tuviese en cuenta la operativa que, legalmente establecida, esta Institución puede desarrollar. Su capacidad de intervención está forzosamente matizada por la voluntad de valoración que encuentre en la Administración o dependencias administrativas o responsabilidades administrativas que se han de investigar. No es la Ley que rige esta Institución, con su predeterminación de plazos cautelares y que garantiza la solidez del trabajo de la Institución y la garantía de las administraciones sobre las que versa cualquier expediente de queja, sino

la utilización correcta o no de los plazos previstos que esa administración dispone para responder a las solicitudes de información que, por principio de equidad y por ser requisito básico, esta Institución demanda.

Fundamentalmente, porque entre la petición del Grupo "Socialistas del Parlamento de Navarra" y el arranque final de la investigación, aunque esta se hubiera producido en sólo unas horas, existió un tiempo que cubrió de normalidad cualquier irregularidad. Y algunas irregularidades no dejan huella. Aunque el peso de algunos indicios sean capaces de marcar el suelo de Alzuza.

Más allá de la compleja realidad informativa que se ha generado en estos años en torno al Museo Jorge Oteiza y la Fundación que lo sostiene; más allá de algunas irresponsabilidades derivadas del alejamiento del proyecto original o de la utilización mediática en interés particular por cualquier desavenencia de una entidad privada como es la Fundación, pocas cosas han sido fáciles –no me atrevería a decir incorrectas– en la elaboración de este informe que, en lógica, finalmente deberemos denominar "no-informe".

Se ha procurado soterrar ese cúmulo de informaciones/contrainformaciones, que ponían un pie constantemente en el concepto mismo de lo que se debía investigar hasta el punto de desdibujarlo, ampliándolo a otros aspectos posiblemente poco discutibles en el marco de una concepción abierta sobre el concepto "patrimonio", pero que llevaría la investigación a otros escenarios segundos probablemente más complejos, menos abarcables por el trabajo y misión propios de esta Institución.

Así, el "Informe Especial al Parlamento de Navarra sobre la conservación del patrimonio artístico del Museo y Casa Museo de Jorge Oteiza en la localidad de Alzuza (Navarra)" se centra en la esencia del contenido de la petición planteada a esta Institución: el acondicionamiento del Museo Jorge Oteiza, el traslado de las obras desde la casa del Sr. Oteiza y la conservación de las mismas en ese recinto del Museo. Y, como podría apreciarse con una simple revisión de las fechas en que se produce la petición de informe y los acontecimientos que tienen lugar con anterioridad a esa fecha, se tratará de una investigación sobre hechos pasados y sobre unos aspectos físicos ya resueltos (sustituídos, cambiados, mejorados, paliados, desaparecidos como evidencia...)

El presente Informe trata de centrar con claridad la actuación de la Institución desde el momento en que se produce la petición del Grupo "Socialistas del parlamento de Navarra"; fijar ní-

damamente los plazos que fueron posibles para arrancar dicha investigación en función de la exclusiva voluntad de la Administración afectada y sus representantes; resaltar la complejidad con que el trasfondo de intereses públicos y privados ha envuelto la realidad de esa magna obra que es el Museo Jorge Oteiza; aclarar la implicación histórica, presente y directa de la Administración foral en el ámbito de la Fundación Museo Jorge Oteiza, como impulso en las diferentes etapas y como recelo en cuanto a la elaboración de este informe.

Cabría señalar, finalmente, que ese deseo de colaboración que la Ley del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral persigue, articulando un sistema de encuentro –que no choque– de intereses entre Parlamento y Administración a través de la Institución de la Defensora del Pueblo con el que resolver las cuestiones planteadas por los ciudadanos o sus representantes, no ha encontrado, en esta ocasión, su más ajustado desarrollo. Cabe deducir que la tendencia de los administrados a recabar cada vez con mayor fruición un ejercicio digno y transparente de quienes dirigen las administraciones públicas, incluso aquellas responsables de intangibles como son la cultura y los valores patrimoniales de una sociedad, encontrará con frecuencia no ya el gesto de incomodidad de cualquier investigación por cautelosa y prudente que se pretenda, sino también posiblemente el gesto airado o el comentario surgido de la cueva de la historia.

El "no-informe" que es este Informe aporta datos para comprender mejor la estrecha relación de la Administración Foral con los destinos de una Fundación privada financiada con fondos públicos, de lo que se deriva una implicación pública obvia, como así lo demuestran los propios documentos remitidos por la Institución Príncipe de Viana, aunque fuera del tiempo preciso para "la otra" investigación que se pretendía, más ajustada al encargo del Parlamento. Y aporta datos –más que indicios para quien tenga interés en conocer la realidad objetiva– de una gestión técnica dudosa respecto de la dirección de la instalación museística en Alzuza, del traslado de la obra y de las garantías de seguridad que merecía la trascendencia –en calidad y trascendencia cultural– del proyecto; una gestión, como administración responsable, que no se corresponde con la dimensión cultural y económica del conjunto del proyecto; y poco responsable, por poco transparente, pues su actitud durante todo el proceso de elaboración de este informe arroja más sombras, nuevas sombras, sombras de defensa previa, interesada e injustificable; sombras añadidas



sobre las sombras estériles que el ruido de los hechos ya proyectaban sobre la magnificencia de una obra y la dignidad ética donde se cobija. Jorge Oteiza ya había muerto.

La secuencia posterior en la elaboración del informe, cual es la solicitud de apoyo técnico para valorar debidamente todos los datos acumulados, de diversa procedencia y autoría, introdujo elementos de racionalidad, a pesar de que alejaban la posibilidad misma de reescribir la historia de los días borrados. Los más cualificados expertos en escultura, arquitectura o en la propia obra de Jorge Oteiza no encontraban razón para indagar en unos hechos e incidencias superados por la magnitud de la obra y el paso del tiempo.

El convencimiento de que arañar la cerrazón administrativa, cuando no se planteaba entrar ahora en otros aspectos vinculados a la gestión de la Administración en el contexto general de la Fundación Museo Jorge Oteiza de Alzuza; este sentimiento de asombro ante la obra y ante la obra instalada finalmente en su Museo, y el paso de la sabiduría sobre el manejo resabiado, artero de la información pública, hacían recomendable cerrar este informe y dejar abierta su lectura, a partir de los hechos en él recogidos.

El Informe no incluye valoraciones técnicas, salvo algunas ya previamente cuestionadas desde la Administración, y otras facilitadas por la Administración y ya cuestionadas por diversos posicionamientos públicos, políticos y culturales. Todo lo más, el sentido común de la información recogida tiene un valor técnico que cabe valorar.

El Informe no incluye valoraciones sobre la gestión desempeñada por la administración de Educación y Cultura del anterior Gobierno Foral o los anteriores gobiernos en el desarrollo de todo el complejo proyecto en torno a la instalación de Alzuza y el legado de Jorge Oteiza.

El informe no incluye valoraciones sobre las complejidades estatutarias de la Fundación, pese a la presencia de dos altos representantes del Gobierno sólo en su calidad de tales miembros del Gobierno, ni la orientación de esa otra variante del patrimonio conservado que son los planes de comercialización y expansión de una obra artística de la dimensión conceptual, estética y humana que posee el legado de Oteiza.”

#### LAS TIZAS

Una gran parte de este Informe tiene su fundamento en las piezas escultóricas integradas en el conocido como “Laboratorio de tizas” de D. Jorge Oteiza. Su significación artística y su afectación

por los incidentes descritos en este Informe convierten esas piezas en el “leit motiv” de la investigación y lleva a plantear análisis trasladables a otros espacios de la gestión del propio Museo Oteiza.

Las tizas, que resultaron dañadas por inundación del patio de desagüe el mismo día 13 en que lo advierte el vigilante, permanecieron en ese mismo lugar desde el 7 de agosto hasta el 17 de octubre. Entre el 28 y el 31 de octubre se trasladaron a otro lugar y, días más tarde, el 5 a 7 de noviembre, se trasladan al taller, un día antes de que se efectúe la visita programada al Museo de miembros del Parlamento de Navarra. Durante esta visita, la conservadora del Museo, D<sup>a</sup>. Pilar del Valle comenta a los representantes parlamentarios los hechos en torno a las filtraciones en el patio donde se situaban las tizas. Días después se le anuncia la finalización de sus servicios como administrativa, categoría laboral con la que había sido contratada por la Fundación “Museo Jorge Oteiza” de Alzuza.

Tampoco durante la visita de esta Defensora al Museo de Alzuza se nos comunicó que la sala donde en ese momento ya estaban instaladas las piezas no era el lugar donde estaban depositadas en el momento de verse dañadas por la citada filtración de agua.

Para comprender su importancia es conveniente recordar que, como señala el Informe de la Institución, ya en el acto de entrega de la Medalla de Oro de Navarra a Jorge Oteiza, el entonces presidente del Gobierno de Navarra, Excmo. Sr. Juan Cruz Alli Aranguren, señalaba en su discurso que “a través de una línea más rigorista y geométrica, descubierta mediante frenético trabajo experimental, Oteiza persigue, con la eliminación de cualquier componente emotivo, el triunfo de la objetividad, el imperio del rigor geométrico. Se trata, pues, de una escultura desdeñosa del espectáculo, que debe ser aprehendida por la inteligencia y que requiere una explicación racional antes que sensorial, por estar dotada de carácter ético, trascendente y universal”. Las tizas, base de la creación del artista, son una parte importante en el compendio de ese frenético trabajo experimental.

La obra escultórica de Oteiza tiene un propósito experimental. La presentación de sus obras en la Bienal de Sao Paulo en 1957, en la que obtuvo el premio internacional, iba acompañada de un texto teórico fundamental así titulado. En esta ocasión, Oteiza no presentó las diez esculturas prescritas como máximo, sino diez familias de esculturas hasta sumar un total de 29. Presentó

esculturas pertenecientes a todas sus series constructivas experimentales. Incluyó sus investigaciones con la luz desde el interior de la obra: los módulos y condensadores de luz, las aberturas del poliedro por cortes de disco, la abertura del poliedro mediante fusiones de cuboides Malevitch, la dinámica espacial en torno a la desocupación de la esfera. Todo su trabajo previo a las obras conclusivas en el seno del cubo: las construcciones vacías y las cajas metafísicas, con las que culminaría su trabajo en escultura en 1959.

Es preciso comprender que Oteiza trabaja en el interior del lenguaje, establece unas unidades mínimas, señala las relaciones, las articula en el espacio. Esta cualidad metalingüística de su obra lo distancia de otros artistas. A este respecto, Oteiza recordó, en más de una ocasión, como Marcel Brauer, cofundador con Gropius de Bauhaus, diseñador y arquitecto del edificio de la UNESCO, que había sido invitado como miembro del jurado, le hizo notar en un encuentro por los pasillos de la Bienal: "A usted Oteiza todo esto no le interesa nada (señalando los diez kilómetros de pintura y escultura allí expuestos), usted trabaja en el interior del lenguaje".

El conocido como "Laboratorio de tizas" recoge de forma íntegra todas las series experimentales de Oteiza, no sólo las constructivistas sino también su exploración en el campo de la figuración a partir de la apertura del cilindro, que dio lugar a toda la estatuaria de Arantzazu. El Laboratorio contiene toda la obra realizada por el autor a mayor escala y aún más. Allí encontramos diversos proyectos de escultura monumental, incluyendo algunos estudios para el Monumento al Prisionero Político Desconocido que presentó en Londres en 1952. También las placas de yeso con bajorrelieves tratados en negativo en su exploración del muro, al igual que sus maquetas de vidrio de la pared-luz, de la investigación sobre la nueva naturaleza hiperespacial del plano en pintura y del vacío en la estatua. Aparecen todas las familias experimentales, en pequeños formatos. Las estructuras lineales, como ejercicios de puntos en movimiento, realizados en alambre. Los ejercicios de tijera continua sobre zinc, un desarrollo de planos en el espacio, "con intención experimental diversa, y a veces sin ninguna finalidad, por inercia, produciendo como zonas y campos de cultivo, a vigilar. Estudios de movilidad, fases, valencias, pausas espaciales, tartes, estudios de encadenamientos, convergencia espacios, flotación".

En yeso, alambre, tiza escolar, humildes latas de conserva, chapa de zinc y madera, toda su

propuesta experimental está presente en miniatura, desde los inicios hasta las cajas metafísicas, y aún variantes posteriores de la década de los setenta.

Si la colección de autor conservada en Alzuza es muy rica, pues en ella encontramos prácticamente todas sus obras fundamentales, debido a la trayectoria del escultor en relación a la escasa promoción comercial de su obra, considerando la importancia de la misma, el auténtico tesoro, que la hace excepcional, es precisamente el conjunto de la colección del autor denominado "Laboratorio de tizas". Obra que lo acompañaba en sus lugares de trabajo en su casa, desde el estudio en el que escribía y escuchaba música, a sus talleres de escultura. Compañía tan imprescindible como las pizarras en las que reflexionaba sobre estética o lingüística.

Su interés no radica en un fetichismo material por la obra realizada por la propia mano del escultor, lo que carece de sentido en la obra de Oteiza, sino en mostrarnos el conjunto de su obra desde el interior. Toda la potencia creativa del escultor, su forma de pensar y de trabajar, sus elecciones, así como los caminos que abandonó, se contienen en este núcleo de más de 2000 pequeñas esculturas, de una vulnerabilidad material extrema.

Eulalia Bosch, del MACBA, excelente conocedora de Oteiza y de su obra, en un anexo al catálogo de la exposición Oteiza. Huts, celebrada en el Kubo del Kursaal en 2000, escribió sobre el Laboratorio de tizas:

"Laboratorio de tizas. Laboratorio de ideas. Taller de luz. Contenedor de sombras. Lugar de observación de lo hipotético. Lugar de acumulación de intuiciones. Lugar de desocupación de lo innecesario. Lugar de trabajo. Lugar de vida. Lugar de cambio y de intercambio. Lugar de educación y de juego. Atalaya desde la que percibir el movimiento. Espacio en el que discurre el tiempo de soledad y de silencio. El tiempo de afán y de deseo. Un presente continuo de dirección incierta. Laboratorio, taller o simplemente, casa. Espacio y tiempo de permanencia. De reconocimiento de lo hecho. De catapulta de lo por venir. Tizas y pizarras. Paisaje oculto de las estatuas de Jorge Oteiza. Tizas y pizarras. Pasamanos de sus textos. Punto de llegada de una investigación artística nunca interrumpida. Punto de partida del espectador afortunado que se cruza con su obra. Tizas y pizarras. He aquí el legado de un escultor poeta, del que recibimos un testigo material e invisible al mismo tiempo. Tizas cuyo cometido es extender la mano del hombre hasta lo más profundo de su

imaginación. Pizarras donde otorgar al pensamiento incipiente la forma justa. Senderos de luz y memoria en sombra. El Laboratorio de tizas de Oteiza es el resultado de una conquista. Una conquista personal que se nos brinda como reto. Una puerta abierta a la libertad y a la creación que no admite excusas. Pizarras y tizas. Planos negros que acogen con sutilidad y firmeza el polvo blanco. Negro pizarra. Vacío puro. Contenedor de infinito. Blanco de tiza. O de Oteiza. Negro, blanco, gris y rojo”.

El Museo de Alzuza tiene el privilegio de poder mostrar íntegramente este conjunto, privilegio exclusivo propio de este tipo de fundaciones de autor. Al igual que la Henry Moore Foundation en Perry Green muestra el taller de maquetas, siendo mucho más revelador en el caso de Oteiza que en el del escultor británico por la cualidad metalingüística de la obra oteiziana.

Considerando la importancia de este conjunto y su extrema fragilidad, debido al material de la mayoría de las obras, realizadas en yeso o tiza o en metales de muy baja calidad sin protección externa, es preciso un cuidado extremo en su conservación, siendo especialmente vulnerables a la humedad, entre otros factores. Si es deber de la Fundación la conservación del legado del autor en perfectas condiciones, la de este conjunto de obras precisa de las medidas más estrictas, que deberían ser aplicadas rigurosamente en el recinto de Alzuza.

El Laboratorio de tizas es un conjunto excepcional que no es obra menor en ningún sentido, excepto por su tamaño y la humildad de sus materiales. Su importancia para la investigación sobre la obra del escultor, al igual que su utilidad en la educación en su sentido más amplio, es innegable. Es Oteiza en estado puro, y la clave para comprender el propósito de su obra en su totalidad.”

#### CONCLUSIONES

Del conjunto de la información incluida en este Informe se puede concluir que

- No ha sido posible conocer –ni en el momento ni en la forma adecuados– los datos de que la Administración Foral ha dispuesto en todo momento antes, durante y después del 31 de marzo de 2003, fecha en que se produce la visita de la Defensora del Pueblo al Museo de Alzuza

- Esa imposibilidad de acceso a dichos datos ha estado provocado por una evidente falta de colaboración de la Institución “Príncipe de Viana”,

en quien delegó el presidente de la Fundación “Museo Jorge Oteiza”, D. Juan Huarte

- Pese a habernos dirigido en un primer momento a dicha Fundación, a través de su director, Sr. Rosales, tampoco este mostró en ningún momento ninguna actitud de colaboración para al menos conversar en los primeros momentos sobre el contenido del informe a elaborar

- La presencia y compleja implicación de los representantes del Gobierno foral en el seno del Patronato de la Fundación –entidad de carácter privado– no ha permitido un más ágil y eficaz desarrollo de la investigación

- Por el contrario, se ha producido una confusa delegación de responsabilidades entre los intereses privados y los públicos ante una petición de información estrictamente técnica por parte de un grupo político del Parlamento Foral, en una muestra no deseable de ese modelo de gestión por cuyo cambio se aboga cada día con mayor firmeza en los países desarrollados

- Los datos recogidos en este informe, a excepción hecha del Informe Técnico reclamado y, finalmente, remitido por “Príncipe de Viana” no han sido facilitados en ningún momento ni por la dirección del Museo ni por ningún otro máximo responsable del Patronato, que han delegado siempre su responsabilidad abiertamente o de facto en los representantes de la Administración en dicha Fundación

- La resolución de los daños o desperfectos sufridos por las obras por acumulación de humedad o inundación –según las diferentes versiones disponibles–, así como las deficiencias en materia de acondicionamiento y seguridad, no permitían ya más que contrastar algunos datos objetivos –recogidos con anterioridad– y opiniones contrapuestas según la fuente de información, sin posibilidad de obtener mayores conclusiones que las de las dificultades puestas de manifiesto para la elaboración de este informe

- Una vez normalizadas las deficiencias –sobre las cuales existen evidencias de su existencia, aunque no se conozca la dimensión de las mismas– no existiría correspondencia lógica entre los datos conocidos y el desarrollo de una investigación posterior que, aun siendo desarrollada por personas altamente especializadas en conservación e instalación museística, vendría a añadir un nuevo deterioro a la imagen del propio Museo y, sobre todo, a la obra y memoria de Jorge Oteiza.

- Esta es una opinión compartida por los expertos consultados por esta Institución, con

quienes existe coincidencia en opinar que pasó el momento de la investigación posible, cualquiera que hubiera sido su resultado y gravedad de lo conocido a través de ella, y que, por encima de cualquier nuevo dato que abunde en esas deficiencias, subyace ante todo un conflicto interno en el ámbito de una entidad privada que, a excepción de que resultasen dañados los intereses ciudadanos en ella depositados, sólo cabe que sea resuelto desde el interés privado y desde la responsabilidad personal y política asumida por los representantes de la Administración Foral.”

## **I- 05. VALORACIÓN GENERAL DE LAS MATERIAS OBJETO DE QUEJA DURANTE EL AÑO 2003**

### **INTRODUCCIÓN**

En nuestros dos primeros informes anuales, años 2001 y 2002, destacábamos en la introducción de este mismo apartado la importancia que adquiere la supervisión de la actividad administrativa de las diferentes Administraciones a que hace referencia el art. 1.3 de nuestra ley reguladora, en el cumplimiento de las funciones asignadas a esta Institución, de defensa y mejora de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Esta labor de supervisión se desarrolla, básicamente, en el marco de las quejas que formulan los ciudadanos con ocasión de la relación que mantienen con las distintas Administraciones, sin perjuicio de otro tipo de actuaciones que desde nuestra Institución se desarrollan a iniciativa propia y en las que se abordan otra clase de cuestiones, íntimamente relacionadas con el ámbito de defensa y mejora de derechos, pero que solo en ocasiones son directamente planteadas por los ciudadanos por la tipología misma de dichas cuestiones.

En este bloque del informe, referido a la actividad supervisora a través de las quejas, pretendemos reflejar de un lado los asuntos más significativos en los que hemos formulado algún tipo de indicación a las distintas Administraciones en cualquiera de las formas posibles –recomendación, recordatorio de deberes legales y sugerencia–, pero también nos parece importante efectuar una visión general de las distintas cuestiones más destacadas que nos han sido planteadas en cada una de las áreas o materias en que hemos estructurado la actividad supervisora –Agricultura, Educación, Hacienda, Interior, Urbanismo, etc.–, máxime teniendo la perspectiva de los dos ejercicios anteriores en los que se ha efectuado similar labor.

Esto lo hacemos con un doble objetivo. En primer lugar, con el propósito de que se pueda tener un claro conocimiento de las ocasiones en las que nos hemos posicionando recomendando o sugiriendo algún tipo de actuación a las distintas Administraciones en relación al caso que se nos planteaba a través de la queja en cuestión. Pero, además, con la intención de que, sin necesidad de conocer todos y cada uno de los casos en los que se haya podido efectuar este tipo de posicionamientos, se pueda tener una percepción general de cuales son los asuntos de mayor importancia y que con más reiteración nos han sido planteados por los ciudadanos en cada una de las materias o áreas antes mencionadas.

A sabiendas de que la lectura de las resoluciones a texto completo, tal y como se reflejan en el CD adjunto, puede no resultar del todo sencilla, nos parece importante continuar con la metodología ya iniciada en nuestro primer informe anual, en el sentido de reflejar ampliamente los términos en los que se produce en cada supuesto la discusión y el análisis de las cuestiones que son objeto de queja, en aras a propiciar la debida justificación y solidez argumental que correlativamente es exigible a las diferentes Administraciones en sus relaciones con esta Institución. Este año, no obstante, con la novedad de hacerlo en formato CD.

Encontrándonos en nuestro tercer año de funcionamiento, estamos en condiciones de exigir a algunas de estas Administraciones un mayor esfuerzo de colaboración en sus relaciones con la Institución, en la doble vertiente de remitir la más amplia información posible sobre las cuestiones que se les solicita y, además, en la más y mejor justificación de sus posicionamientos en relación a nuestras indicaciones. De ahí que el reflejo de forma amplia de nuestras resoluciones pretenda contribuir, además, a tener un mejor conocimiento de la forma en que dichas Administraciones responden a nuestras solicitudes y posicionamientos; en suma, que se pueda observar también cuáles de ellas realmente efectúan un adecuado esfuerzo en mantener dicha colaboración en sus relaciones con la Institución de la Defensora del Pueblo, y aquellas que, por el contrario, responden de una forma breve y concisa a nuestras solicitudes de información o resoluciones, lo cual, impide en muchos casos que podamos efectuar un adecuado análisis de la queja planteada, y, sobre todo, que los ciudadanos puedan obtener el apoyo que fue encomendado por el Parlamento a esta Institución.

Hemos insistido, siempre que hemos tenido ocasión para ello, en nuestro convencimiento de

que, sin la debida colaboración de las Administraciones Públicas a las que nos dirigimos, no sería posible el cumplimiento de la función que tiene encomendada esta Institución de defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por la ley, por lo que entendemos que las relaciones con las mismas deben de basarse necesariamente en el principio de mutua confianza y lealtad institucional. La propia Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, viene a apoyar esta misma idea en su artículo 26 al disponer que “todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra en sus investigaciones e inspecciones”.

En nuestro caso, tal y como puede comprobarse precisamente en las resoluciones que reflejamos, seguimos cuidando singularmente el contenido de las mismas, sabiendo que al ser una Institución garantista sin facultades vinculantes, cobra capital importancia la justificación adecuada de nuestras resoluciones, y en esta dirección consideramos que una de las formas de contribuir al establecimiento del debate en estos términos es precisamente la de reflejar de esta manera la parte referida a nuestra actividad con ocasión de la tramitación de las quejas.

Esta labor cobra igualmente importancia en nuestras relaciones con los ciudadanos, respecto a los cuales, el esfuerzo por explicar y motivar nuestras decisiones debe de ser mayor, si cabe, en aquellos casos en que no se admiten a trámite las quejas, como de hecho así ocurre con frecuencia tras el estudio y análisis que realizamos de todas aquellas cuestiones que son sometidas a nuestra consideración. Por otra parte, no hacemos sino cumplir el mandato contenido en el art. 21.3 de nuestra ley reguladora, que nos obliga a motivar y razonar las causas de no admisión de las quejas, además de informar al ciudadano sobre las vías más oportunas a las que puede acudir para tratar de solucionar su problema.

Entrando en lo que sería el análisis de las distintas materias o áreas en que conformamos nuestra actividad supervisora, debemos detenernos, tal y como lo hicimos en nuestros dos informes anteriores de una forma general, y por tanto no relacionada especialmente con ninguna de dichas área o materias concretas, en la figura del silencio administrativo como consecuencia de las ocasiones en que los ciudadanos se han dirigido a nosotros ante la falta de contestación por parte de la Administración a sus solicitudes o escritos presentados ante la misma.

Esta tónica, si bien se ha repetido en algunos de los casos que se nos han planteado en este año, y de ello dejamos debida constancia en el apartado en el que se reflejan nuestras resoluciones, no ha resultado tan significativa como en años anteriores, apreciando a este respecto que, cuando hemos planteado alguno de estos casos a la Administración correspondiente, ésta ha procedido a dar respuesta a la solicitud o escrito presentado por el ciudadano.

No obstante, queremos dejar constancia de esta práctica antes de iniciar el análisis de las distintas materias o áreas en que estructuramos nuestra actividad supervisora ya que, de alguna forma, es predicable de cualquiera de ellas y constituye un evidente ejemplo de lo que vendría a denominar mala administración, al no obrarse en estos casos de conformidad con las normas o principios a los que debe atenderse obligatoriamente la Administración.

#### AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Han continuado presentándose durante 2003 quejas en materia de Agricultura relacionadas con los procesos de concentración parcelaria y en ellas hemos analizado fundamentalmente el aspecto procedimental de tales procesos y las posibilidades que en los mismos han tenido los afectados de formular las correspondientes observaciones y alegaciones en defensa de sus intereses, puesto que las cuestiones relativas a la asignación de lotes o parcelas, en general, carecían de fundamento a la vista de los porcentajes de reducción que se venían a establecer en los casos analizados.

Si bien se ha planteado, como ha ocurrido en años anteriores, algún supuesto de inactividad de determinadas entidades locales en relación con la defensa de los bienes de dominio público, fundamentalmente en el caso de caminos vecinales, que han supuesto que tengamos que recordar las obligaciones que en esta materia les corresponde a dichas entidades locales, se puede concluir que el apartado en el que fundamentalmente se ha centrado nuestra actividad en este ejercicio ha sido el de Comercio y Consumo.

La primera cuestión que nos parece importante destacar dentro del mismo es la que nos planteó una asociación de comerciantes, que hacía referencia a la inseguridad jurídica originada, a su juicio, por lo que consideraban una falta de desarrollo normativo por parte del Gobierno de Navarra de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, regula-

dora del comercio en Navarra, que realiza en varios de sus preceptos diversos mandatos dirigidos al Gobierno para que aborde el desarrollo reglamentario que permita hacer efectivas las medidas de protección, impulso y modernización del pequeño comercio que prevé la Ley.

Si bien en un primer momento se originó una cierta inactividad al respecto, especialmente del mandato normativo que imponía la Ley de desarrollar por vía de Reglamento en el plazo de un mes el Modelo Territorial de Grandes Establecimientos Comerciales, como elemento sustancial para dotar de contenido a los principios inspiradores de la Ley del Comercio, cuyo incumplimiento tuvo como consecuencia la aprobación de la Ley Foral 25/2003, de 4 de abril, que modificó la Ley Foral del Comercio, y que estableció una moratoria para la concesión de licencias para la instalación o autorización de grandes establecimientos comerciales hasta la entrada en vigor del "Modelo Territorial de Grandes Establecimientos Comerciales"; apreciamos, a la vista de los datos de que disponíamos, que en el primer semestre del año 2003 se dio inicio a la actividad necesaria para dar contenido a las previsiones esenciales de la Ley, sin perjuicio de estar a la espera de la culminación de alguna de las tramitaciones puestas en marcha.

Así, con fecha 7 de marzo de 2003 se publicó en el Boletín Oficial de Navarra (BON) la Resolución 29/2003, de 15 de enero, del Director General de Comercio y Turismo, por la que se ordena la publicación del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el "Modelo Territorial de Grandes Establecimientos Comerciales en Navarra". Como se señala en este texto, dicho modelo territorial pretende evitar "una descontrolada proliferación de las grandes superficies comerciales que podría poner en peligro la pervivencia de las actuales áreas comerciales, generando inadmisibles situaciones de dominio en el mercado."

Por otro lado, durante el año 2003 se han aprobado diversas normas encaminadas a desarrollar una serie de medidas de apoyo al comercio minorista, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 76.2 y 77 de la Ley Foral 17/2001. Así, con fecha 6 de junio de 2003 se publicó en el BON el Decreto Foral 125/2003, de 19 de mayo, por el que se regulan las medidas de apoyo al sector comercial, que se concretan en diversos programas (fortalecimiento del sector comercial; fomento del asociacionismo comercial y cooperación empresarial, formación, promoción de la calidad del comercio).

Los problemas de los alimentos destinados a los enfermos celíacos fue objeto igualmente de nuestro estudio desde una doble vertiente. Por un lado, la referida al importante coste de los mismos y las posibilidades de financiación que planteaban las personas afectadas por esta enfermedad. De otro, sobre la forma en que se produce el etiquetado de los productos que deben de adquirir dichos enfermos para su alimentación.

En este último aspecto se nos exponía por parte de los afectados cómo en esta clase de productos habitualmente no se hace mención a si tienen o no gluten y, en caso afirmativo, en qué cantidades lo tienen, todo ello con el fin de comprobar si pueden ser aptos o no para estas personas, aspecto este que se solucionaría añadiendo esta información a la etiqueta.

Pese a que el etiquetado de productos alimenticios especiales para celíacos cuenta con una normativa al respecto, el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general del etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, que incorporaba al ordenamiento jurídico interno lo dispuesto en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 97/ 4/CE, de 27 de enero, consideramos que resulta del todo punto necesario desarrollar de forma permanente la adecuada labor inspectora en esta materia para se que constate el efectivo cumplimiento de dicha normativa.

En este sentido, se nos informó que, desde el año 2000, en el que las asociaciones de familiares de alérgicos y celíacos solicitaron al Gobierno de Navarra su colaboración para el control de productos que consumían estos enfermos habitualmente, desde el Servicio de Consumo se elaboró una relación de productos que los inspectores de consumo se ocupan de controlar y remitir al laboratorio para analizar etiquetado y contenido, adjuntándonos el resultado de tales actuaciones.

A la vista de ello, y si bien en este último apartado se viene desarrollando ya esta labor, la cuestión relativa a las posibles vías de financiación o ayuda para la adquisición de estos productos, especialmente en el caso de aquellas personas afectadas por esta enfermedad con niveles de renta más bajos, sigue constituyendo una parte de este problema sobre el que no se ha arbitrado ningún tipo de solución, generando en estas personas y sus familiares una problemática a considerar.

Destacar, por último, que, además de ocuparnos también de analizar el procedimiento seguido en determinados expedientes sancionadores en

materia de consumo e, incluso, sobre el funcionamiento del sistema arbitral, se han formulado por primera vez varias quejas referidas a los problemas de instalación de los vendedores ambulantes, especialmente con ocasión de las Fiestas de San Fermín. La intervención de la Institución propició el que se permitiera su instalación durante esos días de fiesta ante la poca antelación con la que el Ayuntamiento de Pamplona dio a conocer algunas variaciones que pretendía introducir en el reparto de estos puestos, comprometiéndose dicho Ayuntamiento a revisar esta materia para próximos ejercicios.

### BIENESTAR SOCIAL

En el apartado de Bienestar Social, además de los casos de aquellas personas que carecen de recursos suficientes y que, en ocasiones, no tienen acceso a los recursos idóneos para tratar de solucionar su difícil situación, supuestos estos que ineludiblemente se nos presentan todos los años, debemos destacar las diversas quejas que se nos han formulado como consecuencia de la negativa del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud a facilitar el acceso a los datos y documentos que obraban en la antigua Casa de Maternidad y Orfanato de Navarra a aquellas personas que querían obtener información sobre su procedencia familiar.

En los distintos casos que analizamos esgrimimos ampliamente las razones, fundamentalmente de tipo jurídico, por las que a nuestro juicio debía de permitirse a estas personas el acceso a estos datos y documentos obrantes en los archivos del propio Departamento que pudieran referirse a sus familiares; no así, lógicamente, cualquier otro.

En relación a estos expedientes, cuya descripción de forma amplia puede encontrarse en el apartado referido a la exposición de las quejas más destacadas, debemos significar, en lo que consideramos debía de haber sido una actuación más diligente por parte de los Departamentos implicados, mostrando una mayor disposición a colaborar con esta Institución, que, tras haber mantenido en todos ellos la correspondiente relación con el Departamento de Bienestar Social, llegándonos a remitir incluso el correspondiente informe solicitado sobre los mismos, se nos ha remitido finalmente a efectos de obtener la respuesta definitiva a nuestras indicaciones al Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, con el paso, además por el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior en uno de los casos.

La razón esgrimida desde el Departamento de Bienestar Social para ello fue que "por Decreto Foral 206/2003, de 4 de julio, publicado en el Boletín Oficial de Navarra nº 86, de 5 de julio, se establece la estructura orgánica del Departamento de Cultura y Turismo, correspondiendo desde ese momento la competencia para la tramitación, gestión y custodia de todos los expedientes y objetos de la "Inclusa de Navarra" al Servicio de Archivos y Patrimonio Documental y al Servicio de Patrimonio Histórico", remitiéndonos de esta forma para cualquier información referente a las quejas de esta naturaleza al Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, al cual trasladamos nuestras recomendaciones con el fin de conocer su posicionamiento sobre las mismas.

Lo cierto es que, tras dirigimos en varias ocasiones a este Departamento, no nos era posible conocer el posicionamiento del Gobierno de Navarra en relación a las recomendaciones efectuadas desde esta Institución, y lo que es más grave, nos imposibilitaba transmitir a quienes formularon dichas quejas si, en definitiva, se les va a permitir el acceso a dichos datos, como en algunos de estos casos propugnábamos.

Finalmente, con anterioridad a la finalización del presente informe, recibimos la correspondiente contestación del citado Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, similar en su contenido para los distintos supuestos analizados, en la que, a través de su Consejero, se nos hace referencia al proceso que se debe de seguir, desde la reestructuración llevada a cabo sobre esta materia de archivos en el seno del Gobierno de Navarra, hasta llegar a lo que sería la asunción completa de este tipo de funciones por parte de su Departamento y el establecimiento "de líneas de trabajo e incluso unidades específicas mixtas" para el análisis de cuestiones como las planteadas en los expedientes comentados.

Entendemos que con dicha contestación no se da una respuesta satisfactoria al planteamiento efectuado desde esta Institución, que además tratamos de argumentarlo y fundamentarlo de la forma más amplia posible, dado el tema de que se trataba, en respuesta de lo cual se nos vienen a esgrimir fundamentalmente cuestiones organizativas y de procedimiento para tratar de posponer una decisión al respecto.

La situación en que nos hemos encontrado con estos expedientes y el resultado final que se ha alcanzado en los mismos resulta preocupante e impropia de una Administración actual pues,

además del retraso que se ha producido en la obtención de una contestación final al respecto, al que hay que añadir el tiempo que estas personas ya venían solicitando el acceso a estos datos a la propia Administración, nos encontramos con una respuesta que no hace sino dilatar más todavía el que se pueda dar una solución a este asunto, y de la que, además, no se desprende que vaya a ser meridianamente clara. En todo caso, cualquier atisbo de la misma parece que queda a expensas, utilizando expresiones del propio informe remitido, "de las líneas de trabajo o unidades específicas mixtas que se establezcan, si fuera necesario".

Lo anterior resulta de aplicación a la actuación de los dos Departamentos con los que nos hemos relacionado en estos expedientes: Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana y Bienestar Social, Deporte y Juventud, y así se lo hemos trasladado a sus titulares. A través de justificaciones de tipo organizativo parece posponerse cualquier decisión al respecto, o al menos así se deduce de la respuesta obtenida, con la repercusión que estas cuestiones organizativas vienen a tener en las personas afectadas, que no tendrían que verse sometidas a esta incertidumbre en base a los motivos que se nos exponen.

En materia de Ayudas, varias son las cuestiones de las que nos hemos ocupado, como las ayudas que viene concediendo el Ayuntamiento de Pamplona para la adquisición del bono-taxi a personas discapacitadas, o las que son concedidas por el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud a aquellas personas que no alcanzan a satisfacer las cuotas por estancia en residencias de la Tercera Edad. No obstante, queremos destacar al respecto el estudio que efectuamos de las ayudas reguladas en el Decreto Foral 168/1990, de 26 de junio, en lo que se refiere a las que concede ese mismo Departamento para asistencia domiciliaria, destinadas a la obtención por el beneficiario de servicios personales que le sean prestados en su propio domicilio, que se desarrolla anualmente mediante resolución del director gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, aprobando los criterios y baremos a aplicar en la concesión de este tipo de ayudas para cada año.

Una vez analizada dicha normativa, especialmente los criterios y baremos que se venían aplicando para su concesión, que fueron los que originaron precisamente la presentación de las quejas en tal sentido, efectuamos al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra una recomendación en el

sentido de que se procediese a elaborar para años sucesivos una nueva regulación de estas ayudas más acorde con la finalidad de las mismas y con el principio constitucional de igualdad, que considerábamos que no era respetado del todo con los actuales criterios. Además, y por lo que se refiere a la forma, dada la materia de que se trata, así como la pluralidad de personas a que va dirigida, trasladamos nuestra opinión de que la nueva regulación debía de formalizarse a través de una disposición reglamentaria y que, en cualquier caso, se debería publicar íntegramente en el Boletín Oficial de Navarra, algo que no venía ocurriendo hasta la fecha.

### **CULTURA, DEPORTE Y BILINGÜISMO**

En materia de Cultura, nos encontramos con determinadas quejas en las que, en algunos casos, no apreciamos actuación irregular alguna, como en la que se nos hizo por un ciudadano mostrando su disconformidad sobre el tipo y clase de prensa diaria que se venía poniendo a disposición de los lectores en la Biblioteca General de Navarra, o bien carecíamos de competencia para actuar, al tratarse de una cuestión estrictamente privada, como ocurrió con una queja que estaba dirigida frente a la actuación de la Sociedad General de Autores de España en relación a las cantidades exigidas por esta a un determinado establecimiento en concepto de derechos de autor.

En el apartado referido a Deporte, nuevamente se ha sometido a nuestra consideración determinada actuación de alguna Federación Deportiva en aquellas materias en que ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, en esta ocasión por lo que se refería a lo que consideramos plena aplicación de los principios inspiradores de la normativa sobre procedimiento administrativo, como es el tema del acceso a la documentación obrante en sus respectivos expedientes y a obtener copia de los que en tal sentido se soliciten por los interesados.

En materia de bilingüismo, apreciamos en general una mayor concreción en los asuntos que se nos han venido planteando en este ejercicio, si bien en algunos casos la queja que se nos formula se refería a la disconformidad con la no exigencia del conocimiento de euskera o con la puntuación asignada por su conocimiento en nada menos que cuarenta convocatorias a la vez, de diferentes administraciones y de distintas zonas de Navarra. Lógicamente esta forma de plantear las quejas dificulta notablemente nuestras posibilidades de intervención, y así se lo venimos trasla-



dando a quien las formula, por cuanto, además de la generalidad con que se expresan, debe tenerse en cuenta que las Administraciones Públicas disponen de amplias e importantes facultades de autoorganización y, por ende, en la configuración de sus puestos de trabajo en las correspondientes plantillas orgánicas.

De esta manera, la forma o modo en que las mismas vayan a dar respuesta a los ciudadanos que se les dirijan en euskera, constituye una manifestación más de dichas facultades que, en todo caso, deberán de garantizar los derechos que en tal sentido se reconozcan a los ciudadanos por la normativa de aplicación. Con carácter general, por el hecho de que unos determinados puestos de trabajo se configuren de una forma concreta, en lo que a conocimientos lingüísticos se refiere, no se puede prejuzgar, en principio, que se estén vulnerando esos derechos lingüísticos, sino que habrá de estarse en cada caso a la forma en que realmente se atiende a los ciudadanos en función de los derechos reconocidos a los mismos. Solamente cuando se produce una lesión real de esos derechos lingüísticos en su relación con las Administraciones Públicas es cuando desde esta Institución se puede realmente producir una intervención al respecto, tal y como venimos reflejando en nuestros anteriores informe y lo volvemos a hacer en el presente al dar cuenta de algunos de estos casos en que se formulan diversas indicaciones a la Administración en este sentido.

En esta materia seguimos encontrándonos con la limitación que representa para nuestras posibilidades de actuación la interposición de recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa frente a la normativa de desarrollo de la Ley Foral del Vasconce. Hacíamos referencia el año anterior a los interpuestos frente al Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, por el que se regula el uso del vasconce en las Administraciones Públicas de Navarra, y lo mismo podemos decir de los interpuestos frente al Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, que, de alguna forma, ha venido a sustituirle, precisamente como consecuencia de la resolución de algunos de dichos recursos interpuestos contra aquel.

Y ello es así, no solamente por los casos en que debemos de abstenernos de intervenir, de conformidad a como lo dispone el art. 23.2 de nuestra ley reguladora, sino porque resoluciones judiciales como las dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 11 y 12 de septiembre de 2003, en relación a determinados preceptos

—p.ej. art. 18.3— del Decreto Foral 372/2000, coincidentes muchos de ellos con los del Decreto Foral 29/2003, o de 6 de noviembre de 2003 en relación al Decreto Foral 203/2001, de 30 de julio, por el que se establecen los puestos de trabajo para cuyo acceso es preceptivo el conocimiento del vasconce o debe ser considerado como mérito, vienen a establecer determinadas interpretaciones y criterios de actuación a los que, lógicamente, debe de ajustarse posteriormente cualquier tipo de análisis que se quiera efectuar sobre esta materia.

Sin perjuicio de lo anterior, y continuando con el examen que venimos realizando de situaciones o actuaciones concretas que nos vienen planteando los ciudadanos en sus relaciones con las distintas Administraciones, podemos señalar que en este ejercicio reflejamos de una forma especial, al haberse planteado en varios casos, la cuestión referida a la edición de diferentes folletos divulgativos dirigidos a la población en general y la forma en que los mismos se realizan en la zona vascofona y, especialmente, en la zona mixta, y ello como consecuencia de que la normativa de aplicación, según los casos, viene a atribuir la decisión al respecto al correspondiente consejero titular del Departamento responsable de la publicación.

## EDUCACIÓN

La cuestiones derivadas del acceso a los centros vuelve a ser una de las que con más frecuencia han sido objeto de análisis en este ejercicio. Y ello desde una doble perspectiva. Así, nos hemos ocupado de cuestiones referidas a los procesos de formalización de matrícula y, además, con especial énfasis, de la situación de concentración de alumnos inmigrantes que se viene produciendo fundamentalmente en determinados centros públicos.

Pese a que en años anteriores fuimos aproximándonos al tratamiento de esta última problemática con ocasión del análisis de algún caso particular que se nos había planteado, ha sido en este ejercicio en el que se ha efectuado el estudio de la misma de una forma más amplia y general, comenzando con el análisis de la situación que se ha producido en el actual curso escolar en los centros escolares de Tudela, y de lo cual dejamos constancia en el presente informe en el apartado de quejas destacadas, para, a continuación, seguir con similar estudio referido a los centros escolares de Pamplona que, al momento de finalizar este informe, se encuentra todavía en fase de elaboración, si bien, a la vista de los primeros datos de que disponemos, sus conclusiones no

van a variar mucho respecto a las que reflejamos en el caso de los centros de Tudela.

En relación con esta cuestión, consideramos que la situación real de concentración ya existente en unos pocos centros demanda la adopción urgente de medidas educativas que permitan prevenir y afrontar con firmeza y decisión los procesos de marginalización de algunos centros docentes que ya se están produciendo en nuestra Comunidad, de forma que se evite la acumulación de alumnos con necesidades educativas especiales de origen social en unos centros y se fomente el interclasismo y la mezcla de alumnos. En tanto esto se va produciendo, nos parece además necesario que los centros afectados dispongan de medios educativos excepcionales que no sólo permitan atender adecuadamente las necesidades educativas especiales de estos alumnos, sino que, además, constituyan una verdadera compensación por la situación de discriminación y desigualdad ante el hecho educativo en que se coloca a estos alumnos.

Por otro lado, la atención educativa de los niños y niñas de cero a tres años ha vuelto a estar presente en varias de las quejas presentadas. La escasez del número de plazas ofertadas que satisfaga la demanda existente viene siendo la tónica habitual en esta materia, no obstante lo cual se nos ha comenzado a plantear igualmente alguna queja en relación con el carácter y configuración que vaya a darse de este ciclo, ya que quien así nos lo ha planteado considera que han de ser los responsables educativos los que lideren el proceso de implantación del mismo, decantándose de esta forma por este mismo tipo de aspectos a la hora de configurar este ciclo educativo.

Hacemos referencia en nuestro anterior informe a la necesidad de que exista una firme y decidida voluntad en atender la demanda existente. Al respecto resulta necesario recordar que la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, relativa a Calidad de la Educación, exige de las Administraciones Públicas asegurar la suficiente oferta de plazas de educación preescolar, para que los padres que voluntariamente deseen esta enseñanza para sus hijos puedan acceder a centros cercanos a sus domicilios.

En la actualidad parece evidente que esto no es así, encontrándonos además pendientes de conocer la forma en que en Navarra va a desarrollarse la Ley Orgánica 10/2002 que, pese a considerar esta etapa de manera separada, a diferencia de la LOGSE, como una etapa de educación preescolar específica a la que se otorga una finalidad de atención educativa y asistencial a la pri-

mera infancia, atribuye a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la normativa básica que sobre los aspectos educativos de esta etapa establece el Gobierno, la organización de la atención dirigida a los niños de esta etapa educativa y el establecimiento de las condiciones que habrán de reunir los centros e instituciones en que se preste.

Desde esta Institución se está trabajando actualmente en la elaboración de un informe especial sobre esta materia en la que se analicen estos y otros aspectos, el cual se tiene previsto presentar durante el segundo trimestre de 2004 con el fin de que puedan ser tenidas en cuenta nuestras consideraciones de cara a la configuración que pueda darse definitivamente a esta etapa o ciclo.

La atención a los alumnos con necesidades educativas especiales en esta ocasión ha sido objeto de análisis, junto con algún caso individual, fundamentalmente, como consecuencia de la falta de atención a una serie de niños discapacitados de la zona de Tudela a los que, durante el curso escolar, se les venía prestando en el propio centro tratamiento de fisioterapia por parte del Centro de Recursos de Educación Especial (CREENA), el cual se ve interrumpido durante el período de vacaciones escolares con el consiguiente perjuicio que ocasiona esta inactividad para la evolución de estos menores.

## FUNCIÓN PÚBLICA

El apartado relativo a Función Pública, de nuevo las cuestiones referidas a la carrera administrativa han sido las que más frecuentemente se nos han planteado. De un lado, la forma en que se venía procediendo al nombramiento interino de una Jefatura de Servicio en un determinado hospital ha servido para recordar a la Administración que, sin pretender discutir la posibilidad legal de acudir a esta figura a la hora de proceder a la provisión temporal de dichas vacantes, este tipo de designaciones con carácter interino no deben emplearse para cubrir necesidades permanentes ya que la propia normativa en materia de personal obliga a respetar la duración temporal de esos nombramientos, estando obligada la Administración a justificar, en su caso, la concurrencia de aquellas circunstancias previstas legalmente que justifiquen la ampliación de la duración temporal de los nombramientos sobre el plazo máximo previsto con carácter general.

En lo que se refiere a la movilidad de determinados empleados o funcionarios públicos, la queja que en tal sentido formularon un grupo de

médicos estatutarios que ejercían fuera de Navarra respecto a la nueva regulación establecida en esta materia por el Decreto Foral 139/2001, de 4 de junio, en lo que se refiere a las plazas que se convocan al correspondiente concurso de ámbito nacional, que venían suponiendo un porcentaje del 10 por ciento del total de las que salían a oferta pública, fue finalmente archivada por nuestra parte como consecuencia del pronunciamiento que al respecto efectuó la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia en su sentencia de 30 de abril de 2003, en la que se desestima el recurso interpuesto precisamente contra la modificación establecida sobre este particular en el Decreto Foral 139/2001.

En esta materia, no obstante, al igual que va a tener que realizarse en otras de la Administración, la aprobación de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, va a suponer la necesaria adopción de una serie de medidas por parte de las Comunidades Autónomas respecto de su propio personal que garanticen a posteriori un desarrollo más armónico de estos procesos y que tiendan a asegurar dicha movilidad, si bien en el caso de Navarra todas estas previsiones deberán ser acomodadas teniendo en cuenta las competencias que nuestra Comunidad ostenta en materia de función pública como consecuencia de sus derechos históricos, así como la forma en que ha venido ejerciendo de modo efectivo dichas competencias que, en la práctica, ha supuesto que la función pública foral esté dotada de un código completo que recoge una normativa global con afán de integridad en la que no se efectúan remisiones a la legislación del Estado.

En cuanto a prestaciones, además de analizar alguna cuestión referida al nuevo régimen de derechos pasivos instaurado por la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, que regula el sistema que afecta en este sentido a los funcionarios de la Comunidad Foral, así como a la falta de solución efectiva al problema de la inexistencia de cómputo recíproco entre las cotizaciones efectuadas al régimen de clases pasivas de los Montepíos existentes y las efectuadas a la Seguridad Social, nos ha sido planteado el problema que supone, fundamentalmente para los jubilados acogidos a estos Montepíos, el abono íntegro de los medicamentos que necesiten para luego solicitar su reintegro al Servicio de Asistencia Sanitaria, reintegro que se demora considerablemente.

Para esta problemática, se ha tratado de encauzar una solución a través de la previsión contenida en el art. 4º del Decreto Foral

186/2002, en el sentido de efectuar las gestiones oportunas por parte de la Dirección General de Función Pública tendentes a concertar con el Colegio Oficial de Farmacéuticos un sistema similar al establecido con el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, pero tal problemática sigue plenamente vigente por cuanto tales gestiones ni siquiera se han iniciado.

Por último, con ocasión de los procedimientos de ingreso en la función pública, hemos tenido ocasión de analizar el establecimiento de determinados límites o requisitos, que quienes nos formulaban la queja consideraban discriminatorios, como el de la edad para el acceso a puestos de trabajo de bombero, o el de una estatura mínima, para el caso de puestos de Policía.

A este respecto debe tenerse en cuenta que los Tribunales de Justicia ya se han encargado de sentar una reiterada jurisprudencia en estos casos. En primer lugar reparando que el principio de igualdad no impide aplicar un trato jurídico diferenciado, si bien dicho trato ha de asentarse en una justificación objetiva y razonable, debiendo guardar, además, una adecuada relación de proporcionalidad con la finalidad perseguida. También –siguiendo una ya consolidada doctrina jurisprudencial– se ha venido a concluir que este tipo de requisitos son perfectamente legales y constitucionales, siempre que se fundamenten en una diferencia de trato razonable según criterios de valor aceptados por la generalidad.

Tanto en el caso de la edad como en el de la altura, apreciándose una diferencia de trato respecto al acceso a otras plazas funcionariales, se ha considerado que es razonable y no arbitraria su exigencia, pues está comúnmente aceptado que la condición física, determinada entre otras circunstancias por la edad y la altura, resulta esencial para acceder a este tipo de puestos, dadas las características de las funciones específicas de los mismos.

## HACIENDA

El procedimiento de apremio seguido para el cobro de diversos impuestos y tasas municipales ha sido planteado en diversas ocasiones por aquellas personas que, o bien desconocían la existencia de la deuda por no haberseles notificado adecuadamente, o habían mostrado su disconformidad con las cantidades exigidas como consecuencia de la existencia de errores en los diversos registros municipales existentes. Otra cuestión sobre la que nos hemos ocupado también dentro de dicho procedimiento ha sido de la

figura del sustituto del contribuyente que, pese a extrañar en ocasiones a quien se ve afectado por ella, está plenamente reconocida tanto en la Ley Foral de Haciendas Locales como en la Ley Foral General Tributaria.

En relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se nos han planteado diversas quejas en las que se venía a cuestionar, por ejemplo, la reducción por mínimo personal que se establece en la Ley Foral de dicho Impuesto, al considerarse que discrimina a los solteros respecto de viudos y separados sin hijos. En igual sentido se nos cuestionaba la previsión contenida en dicha normativa de considerar incluidas en la base imponible, como rendimientos de trabajo, las prestaciones percibidas por los beneficiarios de planes de pensiones.

De igual manera el tratamiento que en dicho impuesto se dispensa a la “cuenta vivienda” ha sido objeto de nuestro análisis, por un lado como consecuencia de la exigencia de que el saldo de la misma se destine a la primera adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual del contribuyente y no a sucesivas o, por último, por el plazo establecido para materializar las cantidades depositadas en estas cuentas que, a la vista de las dificultades obvias para acceder a una vivienda que se vienen produciendo en los últimos años, se consideraba insuficiente y sobre la que, el Decreto Foral 673/2003, de 10 de noviembre, vino a introducir un elemento de corrección con ocasión de la reforma del Reglamento del citado impuesto al elevar a siete años dicho plazo.

En cuanto al Impuesto sobre el Valor Añadido, la aplicación del tipo impositivo general a la adquisición de unas huertas de ocio nos llevo a recordar a los autores de la queja que nos encontrábamos ante un impuesto convenido que, por tanto, debía respetar las previsiones existentes al respecto tanto en la normativa de ámbito europeo como nacional, en las que no se incluye este tipo de supuestos para la aplicación del tipo reducido.

Por último se nos formuló una queja en relación a una pretendida descoordinación entre la Hacienda Tributaria de Navarra y la de Guipúzcoa como consecuencia de una discrepancia existente entre las mismas a la hora de determinar la fecha de efectividad del cambio de domicilio de la empresa que formuló la queja, y como consecuencia de lo cual, la Hacienda Navarra le exigía a la empresa la devolución de unas cantidades correspondientes al Impuesto sobre Sociedades y al Impuesto sobre el Valor Añadido, lo cual colocaba a dicha empresa en una difícil situación económica al tener que adelantar de alguna forma

unas importantes cantidades que, posteriormente, le tendrían que ser abonadas por la Hacienda de Guipúzcoa.

Finalmente, y pese a que el asunto de fondo –fecha de efectividad del cambio– no fue objeto de nuestro análisis, al haberse interpuesto el correspondiente recurso ante los tribunales del orden contencioso-administrativo, nos interesamos por conocer las posibilidades y fórmulas de coordinación existentes para este tipo de cuestiones entre ambas administraciones tributarias, tal y como se produce, por ejemplo, con la administración central. El resultado de nuestra actuación determinó que se anularan las liquidaciones exigidas a dicha empresa, enviando posteriormente las correspondientes notificaciones a la Hacienda Foral de Guipúzcoa solicitando la transferencia a la Hacienda de Navarra del saldo resultante de las declaraciones anuladas, de forma que el saldo en la Hacienda Tributaria de Navarra quedó regularizado con el contribuyente y pendiente por regularizar con la Hacienda de Guipúzcoa.

## INTERIOR

En el apartado relativo a Interior continúan siendo los casos más frecuentes los que se refieren a sanciones de tráfico, en algunas ocasiones impuestas por la Guardia Civil de Tráfico, que determina que deban de ser remitidas al Defensor del Pueblo, dado nuestro ámbito competencial en este sentido.

En los casos que hemos tenido ocasión de analizar, referidos a sanciones de tráfico impuestas generalmente por Policías Municipales, nuestra actuación ha ido dirigida fundamentalmente a verificar que las garantías generales establecidas a favor de los administrados en este tipo de procedimientos sancionadores se han respetado, formulando alguna indicación en tal sentido, ya que, en muchos de los casos, lo que se nos venía a plantear era únicamente la disconformidad con los hechos que habían sido objeto precisamente de sanción, sin aportarnos otros elementos de prueba que la propia versión de quién formulaba la queja, no pudiendo en esos casos entrar por nuestra parte a valorar cuestiones de fondo que, por razón de su especialidad, escapan de las atribuciones que tenemos reconocidas. Además, entendemos que las posibles discrepancias que se puedan mantener al respecto tienen su encaje en los correspondientes trámites de contestación al pliego de cargos y subsiguientes alegaciones, tanto anteriores a la propuesta de resolución como con posterioridad a ésta.

El hecho, además, de que hayamos vuelto a recibir algunas de estas quejas en formularios tipo que se encarga de realizar alguna oficina o asesoría que se dedica a esta materia, sin precisar en ocasiones la actuación a la que va referida ni aportar detalles sobre la misma, ha vuelto a dificultar que podamos iniciar en estos casos cualquier tipo de actuación.

La solicitud de excarcelación de determinados presos en el Centro Penitenciario de Pamplona o la situación penitenciaria en determinadas cárceles francesas han sido igualmente planteadas en este apartado, si bien, dado nuestro ámbito competencial y materia a las que iban referidas tuvimos que remitirlas en unos casos al Defensor del Pueblo y en otros al "Médiateur de la République", figura homónima francesa, informando además de las posibilidades de plantear este tipo de casos a la Comisión Nacional de Deontología de la Seguridad existente en la Asamblea Nacional francesa.

Finalmente, además de ocuparnos también de las condiciones de autorización y celebración de determinados espectáculos en los que intervienen animales, como en el caso del "toro ensogado de Lodosa" o la cada vez más frecuente utilizada carrera de avestruces en las fiestas patronales de nuestras localidades, haciendo especial referencia a la tipificación de algunas de las conductas sancionables y a su calificación como tal, analizamos con profundidad la problemática que nos fue planteada por un ciudadano al haberse producido la difusión de imágenes suyas, por parte de una cadena de televisión de ámbito nacional, durante la intervención de la Policía Municipal en un altercado sucedido en la vía pública.

Se nos exponía que ello era consecuencia de la autorización otorgada desde el correspondiente Ayuntamiento a la citada cadena televisiva para acompañar a los Agentes Municipales, con el fin de realizar un reportaje de sus actuaciones policiales y proceder a su difusión en los programas que a tal efecto vienen sucediéndose en las diferentes cadenas televisivas existentes.

A este respecto, y una vez realizado un detenido estudio de los diferentes derechos en juego, entre otros el derecho al honor, a la intimidad personal o familiar o a la propia imagen, así como el derecho a comunicar información veraz, indicamos al Ayuntamiento en cuestión que, si se volviera a permitir o conceder a una cadena de televisión la posibilidad de acompañar a la Policía Municipal para realizar un reportaje sobre su actuación, se condicione tal concesión al cumplimiento efectivo de las prevenciones o precau-

nes necesarias para tratar de garantizar el respeto y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos a los que se refiera la actuación policial.

## JUSTICIA

En esta materia son frecuentes las ocasiones en que los ciudadanos expresan su disconformidad con decisiones judiciales desfavorables a sus intereses, fundamentalmente a través de determinadas sentencias, al considerar que no han aportado una solución en los términos pretendidos por quien nos formulaba la correspondiente queja.

Debe tenerse en cuenta a estos efectos lo que ya hemos manifestado en otras ocasiones respecto a que las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional no son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, según establece el art. 117.3 de la Constitución Española, debiendo ser combatidas, en su caso, dentro de dicho ámbito y a través de los recursos jurisdiccionales habilitados al efecto.

En lo que se refiere a la demora o dilación que se origina en determinados procesos judiciales, aspecto éste sobre el que nos venimos interesando cuando así se plantea por algún ciudadano, merece destacarse la remisión que hemos efectuado al Defensor del Pueblo en relación con el retraso que se viene produciendo en la resolución de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra respecto al contenido normativo de la Ley Foral 17/1994, de 2 de noviembre, por la que se regulariza la aplicación del sistema retributivo instaurado por el Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y sus normas reglamentarias de desarrollo.

Dado que esta cuestión ya nos fue planteada a principios del año 2002 y entonces se nos informó por parte del Presidente de dicho Tribunal de que no se estaba produciendo una tardanza anómala en la resolución jurisdiccional de la misma, teniendo en cuenta que la cuestión corresponde resolverla al Pleno del Tribunal y la carga acumulada de asuntos que este soporta, es por lo que optamos por remitir dicho asunto al Defensor del Pueblo quien, a su vez, se ha interesado ante dicho Tribunal sobre el estado actual de la citada cuestión así como sobre las previsiones para resolverla.

De nuevo han sido numerosas las ocasiones en que se nos han planteado quejas relativas a la

actuación profesional de abogados así como, por primera vez, de procuradores.

Debe tenerse en cuenta en relación con estos casos, y así se lo manifestamos a quienes se dirigen a nosotros, que nuestras competencias de supervisión en esta materia se refieren única y exclusivamente a la actuación de los respectivos Colegios de dichos profesionales y, además, como corporaciones de derecho público que son, en lo que se refiere a su dimensión administrativa. Luego, como primera exigencia para que podamos intervenir, se ha debido producir una actuación por parte de estos Colegios.

De otra parte, las cuestiones con que más frecuencia nos hemos ocupado de analizar han vuelto a ir referidas a aspectos formales de las decisiones adoptadas por dichos Colegios en los diferentes procedimientos seguidos en los mismos, tales como la debida motivación de sus decisiones o la indicación de los recursos que proceden contra las mismas.

#### MEDIO AMBIENTE

En esta materia, el tema del ruido ha sido el que con más frecuencia ha sido planteado en las diferentes quejas presentadas durante este ejercicio. Desde el inicio de nuestra actividad este problema ha ocupado un lugar prioritario en nuestro trabajo dada la frecuencia con que los ciudadanos se dirigen a nosotros planteándonos las distintas situaciones a que se ven sometidos como consecuencia de la inactividad en estos temas de la Administración –Gobierno de Navarra y Ayuntamientos, con especial incidencia por parte de éstos últimos–.

De hecho, ha resultado frecuente que en expedientes correspondientes a años anteriores hayamos tenido que proceder a su reapertura al haberse vuelto a dirigir a nosotros la persona autora de la queja manifestándonos que, pese a la voluntad de solucionar el problema que nos hubiera podido transmitir la Administración correspondiente, continuaban existiendo las molestias y ruidos que le llevaron a plantear la queja.

Como novedad respecto a años anteriores, en este ejercicio hemos analizado en algún supuesto la problemática que afecta a los cascos urbanos próximos a determinadas canteras, como consecuencia de las molestias e incluso vibraciones producidas por las detonaciones en las mismas, habiendo insistido por nuestra parte en la obligación de inspeccionar y efectuar un adecuado seguimiento de las condiciones y medidas correctoras establecidas en las correspondientes autori-

zaciones: no obstante, han sido de nuevo las molestias y ruidos relacionados con los establecimientos de hostelería, tales como bares, pubs, cafeterías, discotecas, etc., las que han ocupado mayoritariamente nuestra atención.

En el momento actual el ruido es, sin duda, uno de los elementos contaminantes con mayor repercusión en la degradación de la calidad de vida de la población, y produce molestias que llegan a ocasionar conflictos vecinales. Además, como ya se ha podido constatar, afecta a la salud física y mental de las personas, pudiendo provocar importantes consecuencias y alteraciones psicológicas y sociales.

Tradicionalmente, los efectos del ruido han sido considerados como meras molestias. Hoy en día, sin embargo, puede afirmarse que existe una relación ruido-enfermedad. La propia Organización Mundial de la Salud (OMS) define la salud, no sólo como la simple ausencia de enfermedad o invalidez, sino como un estado de bienestar general: físico, psíquico y social. Y los tratadistas de salud ambiental conceden cada vez más importancia a la necesidad de controlar y reducir los ruidos y molestias a niveles aceptables.

La contaminación acústica, principalmente en el medio urbano, proveniente de múltiples actividades estrechamente relacionadas con una sociedad que evoluciona en todos los sentidos, y muy especialmente en sus formas de ocio, es un factor esencial a tener en cuenta en la calidad de vida y constituye, a su vez, causa de profundo malestar cuando no se resuelven las causas que la originan, lo que produce a los ciudadanos incomodidades que afectan directamente a la convivencia, por lo que su control debe constituir un objetivo fundamental por parte de las Administraciones Públicas competentes en sus políticas de medio ambiente.

Hay que tener en cuenta a este respecto que el problema del ruido y la contaminación acústica no tiene que ver sólo con el medio ambiente, sino que está directamente relacionado con la sanidad, el orden público y el urbanismo.

Nuestra Constitución reconoce en su art. 45 el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como a la calidad de vida, haciendo referencia igualmente en el art. 43 al derecho a la protección de la salud. No sólo estos derechos son los que se ven más afectados o guardan una mayor relación con el problema del ruido y de la contaminación acústica, sino que la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo han ido

más allá y han sostenido que esta cuestión afecta al derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio, que garantiza el artículo 18 de la Constitución. Se considera cada vez más que las intromisiones sonoras constituyen una nueva forma de invasión del ámbito de la privacidad, que toda persona tiene derecho a considerar como propio e inviolable.

La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido ha venido, de alguna forma, a suponer un reconocimiento de esta importante problemática que, no obstante, pospone a un futuro desarrollo reglamentario, y a unos plazos quizás demasiado prolongados, la efectiva implantación de muchas de sus medidas.

Mientras tanto, la normativa con que actualmente contamos en Navarra en materia de actividades clasificadas o de espectáculos públicos y actividades recreativas, constituye un instrumento cuando menos válido para tratar de abordar esta problemática, junto con la propia relativa a ruidos, constituida fundamentalmente por el Decreto Foral 135/1989, de 8 de junio, que requeriría una actualización y acomodación, incluso a través de normativa de rango legal, a la citada Ley 37/2003.

Sin embargo, desde que nos venimos ocupando de esta cuestión a través de las quejas que se nos formulan, apreciamos que poco se viene avanzando y que son muchas las personas a las que se les niega de esta forma el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado y saludable. La incapacidad que están demostrando muchos de los ayuntamientos de Navarra para hacer frente a los problemas que se generan normalmente por esta causa resulta verdaderamente preocupante.

#### OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

En materia de Obras Públicas, de nuevo se nos ha planteado alguna queja relacionada con la ejecución de determinadas infraestructuras públicas, fundamentalmente como consecuencia del retraso que se viene produciendo entre la ocupación del bien expropiado y el abono del justiprecio correspondiente al mismo.

Además, la utilización generalizada en estos casos del procedimiento expropiatorio de urgencia, que en principio debe ser excepcional y estar debidamente justificado, no se compagina con la debida celeridad de la Administración en satisfacer el justiprecio al expropiado. De este modo se viene a penalizar doblemente al administrado ya que, además de verse privado de su propiedad en base a la ocupación urgente de los bienes, tam-

poco percibe la indemnización que le corresponde en un plazo razonable, puesto que si no está de acuerdo con el justiprecio establecido por la Administración, el proceso para la fijación del mismo se puede dilatar años, con las graves consecuencias que esto tiene de cara al ejercicio de su derecho a la tutela judicial efectiva.

El estado de conservación o falta de un adecuado mantenimiento de determinados espacios públicos, también ha sido denunciado por vecinos de algunas localidades, habiéndose resuelto normalmente estas situaciones dada la receptividad mostrada por los Ayuntamientos implicados.

En el año a que va referido este informe, si algún tema ha sido reiteradamente planteado en relación al funcionamiento de determinados servicios, es el relativo al servicio telefónico.

Resulta habitual, como elemento añadido a la mayoría de estas quejas, que el usuario relate con todo lujo de detalles las dificultades del proceso de comunicación y reclamación con su compañía, hasta el punto de que estas dificultades acaban en ocasiones convirtiéndose en el propio centro de la queja, por encima de los problemas iniciales que pudieran haber motivado dicho proceso.

Con todo, los casos que nos hemos ocupado de tramitar, solicitando información en primer lugar a Telefónica y, según el caso, remitiéndolos al Defensor del Pueblo dado el ámbito competencial al que iban referidos, han sido aquellos en los que se producía un evidente descuido de las obligaciones de servicio público en los sectores de actividad menos rentables, como es el caso de la telefonía de ámbito rural.

Las demoras en la atención de solicitudes de servicio telefónico en este ámbito rural o, incluso, la posible intención del operador dominante de no atender determinadas peticiones por considerarlas de alto coste, no sólo se producen por el incremento en la demanda de nuevas líneas sino que también es consecuencia del doble papel que juega Telefónica como operador dominante. De un lado, compitiendo en precios con las demás empresas del sector, centradas en los aspectos más lucrativos del negocio y, de otro, estando obligada por norma a atender las nuevas solicitudes de servicio, incluso cuando las mismas no son rentables y pese a que, en algunos casos, el nuevo abonado tiene la posibilidad de cambiar de compañía tan pronto como Telefónica le instale la línea.

La insuficiente concreción de los límites de las obligaciones de servicio público y la escasa actividad de la Administración para determinar, a través de los mecanismos de que dispone como la

Inspección de Telecomunicaciones, las circunstancias que concurren en las solicitudes que no se atienden permite que, en algunos casos, se prolongue indefinidamente la falta de servicio.

Como se ha indicado, y pese al ámbito competencial a que va referido esta materia, que se ocupa de controlar el Ministerio de Ciencia y Tecnología, nos hemos dirigido en ocasiones a la propia Telefónica cuando se nos ha planteado esta falta de atención en la instalación de líneas telefónicas, solicitando su colaboración a fin de poder agotar las posibilidades de solucionar el problema planteado, resolviéndose de forma positiva en algunos de ellos. En otros en los que esto no ha sido así hemos optado por remitirlos al Defensor del Pueblo para que realizase las gestiones oportunas ante los organismos competentes.

## SANIDAD

En esta materia uno de los temas que se nos han planteado con más frecuencia han sido los referentes a la atención pediátrica, especialmente en la zona de Estella y Tudela. Así, junto a la reorganización que se había llevado a cabo en alguna de las zonas básicas del propio servicio, y el importante número de niños que resultaba asignado en algún caso a un solo pediatra, se nos ha planteado igualmente el problema de la organización del servicio de urgencias pediátricas en los Hospitales de Estella y Tudela, exigiendo quien formulaba las quejas que estos servicios fueran atendidos permanentemente por pediatras.

Es importante destacar a estos efectos, y así se lo hicimos saber al Departamento de Salud, que, según los manuales sobre gestión hospitalaria al uso, existe pleno consenso entre los profesionales de la sanidad de que los servicios de urgencias de los hospitales de segundo nivel, como lo son el de Tudela y Estella, deben contar con médicos propiamente de urgencias, pero también con especialistas en Medicina Interna, Cirugía general, Traumatología, Tocoginecología, Anestesia y Pediatría, y que, además, estos facultativos deben estar presentes y disponibles en el propio centro sanitario. Sólo se conciben las guardias localizadas como apoyo de un servicio o en los hospitales de primer nivel, que sólo atienden urgencias básicas y son esencialmente "emisores" de pacientes a otros centros más especializados.

En ambos casos, por tanto, entendíamos que se debían de realizar los esfuerzos necesarios para garantizar la presencia física de estos espe-

cialistas en los servicios de urgencias pediátricas, y si bien en el caso de Tudela no obtuvimos una respuesta favorable por parte del Departamento de Salud, en el caso de Estella no hubo una negativa al respecto y se nos informó por parte de la Consejera que se estaba llevando a cabo el estudio pertinente para dicha implantación.

De otra parte, y en lo que a funcionamiento propiamente dicho del Servicio de Pediatría en las diferentes Zonas Básicas y Centros de Salud de Navarra, nos hemos hecho eco de que la Ley Foral de Salud recoge, como uno de los principios informadores de esta materia, la educación sanitaria de la población, a la que se refieren en especial los artículos 12.3.d) y 15.1. La educación constituye un elemento esencial para mejorar la eficiencia de los profesionales de la salud, pues el desarrollo y puesta en práctica de programas educativos dirigidos a los usuarios del Servicio permite racionalizar la atención sanitaria que demandan los ciudadanos.

La implantación real de programas educativos en esta línea permitirá mejorar la eficiencia del servicio sanitario, lo que redundará en beneficio de todos, tanto de los usuarios, que deben ser atendidos sin dilación cuando sus hijos enferman, como del personal sanitario, que muchas veces se encuentra desbordado en su actividad diaria. Debe tenerse en cuenta a estos efectos que, según la información que en algún caso se nos trasladó, se dan situaciones de ciudadanos que acuden a consulta 30, 40 y hasta 50 veces al año, de modo que el 20% de la población ocupa más de la mitad del tiempo asistencial de las consultas pediátricas, lo cual implica una indebida utilización de los servicios sanitarios.

En este sentido, hacemos nuestro el mensaje de que se debe hacer un uso responsable de los servicios médicos, para evitar retrasos en la asistencia en perjuicio de aquellos usuarios que utilizan correctamente los mismos cuando en verdad los precisan.

Junto con algún supuesto de retraso en la atención prestada en centros hospitalarios o centros de salud, han sido igualmente frecuentes las quejas que se nos han formulado como consecuencia de la denegación por parte de la Administración sanitaria del reintegro de gastos y financiación de tratamientos en centros privados.

En esta cuestión debe tenerse presente que, según la Ley General de Sanidad, las Administraciones Públicas obligadas a atender sanitariamente a los ciudadanos no abonarán a éstos los gastos que puedan ocasionarse por la utilización



de servicios sanitarios distintos de aquellos que les correspondan en virtud de lo dispuesto en dicha Ley, en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y en las normas que aprueben las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias.

La excepción a este mandato solamente está prevista en los casos de asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital, que hayan sido atendidos fuera del Sistema Nacional de Salud, cuyos gastos únicamente se reembolsarán una vez comprobado que no se pudieron utilizar oportunamente los servicios de aquél y que no constituye una utilización desviada o abusiva de esta excepción.

A la vista de estas previsiones y de la amplia interpretación jurisprudencial existente sobre este tipo de situaciones, en la mayor parte de los casos que se nos han planteado no hemos apreciado una actuación irregular por parte de la Administración a la hora de denegar el reintegro de estos gastos. No obstante, nos hemos encontrado también con algún caso en el que, no habiendo sido posible una adecuada solución al problema concreto dentro del sistema sanitario público, al cual se había sometido y acudido en todo momento la persona afectada, entendíamos que debía de asumirse el coste de su atención en centros privados en los que, finalmente, había encontrado remedio a su problema.

#### TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

La problemática de la insuficiencia de las pensiones mínimas establecidas en el régimen de pensiones de la Seguridad Social, ha sido una constante en las distintas quejas que versaban sobre esta materia.

Este importante número de quejas, sin duda, cabe atribuirlo al debate generado en nuestra Comunidad como consecuencia de las diferentes iniciativas que se han producido para el establecimiento de ayudas a las pensiones de viudedad, con el fin de equipararlas al Salario Mínimo Interprofesional.

Las vicisitudes por las que han transcurrido estas iniciativas han originado un doble motivo de queja. Por una parte, la dificultad de las personas afectadas por entender si finalmente se les iba a hacer efectiva dicha ayuda y a través de qué vía se iba a hacer y, por otra, el agravio comparativo que para algunas personas suponía que el Parlamento de Navarra se ocupara solamente de las pensiones de viudedad cuando en su caso las pensiones que percibían, claramente insuficien-

tes, tampoco alcanzan el Salario Mínimo Interprofesional.

Si bien la primera de estas cuestiones cabe entenderla solucionada como consecuencia de la aprobación de Ley Foral 1/2004, de 17 de febrero, por la que se da nueva redacción al art. 67 bis de la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que regula la deducción por pensiones de viudedad, no ocurre así con la segunda de ellas.

Pese al carácter estatal de la normativa que regula estas pensiones y la incidencia que ello tiene en las posibilidades de intervención de esta Institución, limitada al ámbito de nuestra Comunidad, no se puede dejar de hacer referencia a las demandas que en tal sentido vienen haciendo los ciudadanos, como consecuencia de la insuficiencia de las prestaciones económicas de las pensiones mínimas del sistema, las cuales se deben de continuar garantizando y aumentando por encima de la media de revalorización del resto de las pensiones públicas, ya que las actuales cuantías no garantizan la suficiencia económica durante la tercera edad que la Constitución reclama a los poderes públicos que hagan posible, manteniendo un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, mediante pensiones adecuadas y actualizadas periódicamente.

Es por ello que entendemos que debe de hacerse referencia a estas situaciones en el presente informe anual al Parlamento de Navarra, tal y como lo vienen haciendo otros Defensores en el ámbito de su competencia, con el fin de que, desde el mismo, se adopten las medidas oportunas, bien directamente, bien ante la Administración que resulte competente, para tratar de alcanzar la solución más satisfactoria posible en relación con este tema.

De otra parte, nuevamente han vuelto a plantearse varias quejas relacionadas con la determinación de la existencia o no de la situación de incapacidad permanente, en cualquiera de sus grados, así como la revisión que de los mismos realiza los Equipos de Valoración de Incapacidades, establecidos por el Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio, encuadrados en este caso en la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Navarra.

A este respecto, y pese a ser remitidas algunas de estas quejas al Defensor del Pueblo, al ir referidas a actuaciones de organismos dependientes de la Administración General del Estado, debe tenerse en cuenta, por lo que se refiere a nuestras posibilidades de intervención en estos

casos, que el reconocimiento del grado de incapacidad se fundamenta en criterios estrictamente técnico-médicos, lo que impide que nuestras Instituciones pueda realizar una valoración de esa naturaleza, desde un punto de vista legal y técnico, ni sustituir a la del Equipo de Valoración de Incapacidades.

Esta consideración nos parece importante reflejarla por cuanto con similar situación nos hemos encontrado en el ámbito de Bienestar Social cuando se nos ha planteado alguna disconformidad con el grado de minusvalía reconocido por el Equipo de Valoración y Orientación de Minusvalías dependiente del Instituto Navarro de Bienestar Social

En cualquier caso, nuestras actuaciones han ido dirigidas en estos casos a garantizar que las decisiones en esta materia contengan todos los datos y valoraciones que conforman el grado de minusvalía, no sólo en cumplimiento de la obligación de motivar los actos administrativos, sino también como mayor garantía de defensa de los derechos de los administrados.

#### URBANISMO Y VIVIENDA

En el apartado referido a Urbanismo ha habido un primer núcleo de quejas en las que nos hemos encargado de analizar determinados procedimientos expropiatorios llevados a cabo desde algún Ayuntamiento como consecuencia de procesos urbanizadores. No obstante, las cuestiones referidas a disciplina urbanística han vuelto a ser las que más frecuentemente se nos han planteado en las quejas referidas a esta materia.

La falta de intervención de la Administración local competente ante los usos dados al suelo, la ejecución de obras sin la correspondiente licencia urbanística o al margen precisamente de la otorgada e, incluso, las condiciones de seguridad y salubridad de la edificación, constituyen los supuestos que viene a plantearse con más frecuencia sobre esta materia.

La competencia que al respecto tienen las entidades locales para comprobar la adecuación a la legalidad y al planeamiento urbanístico municipal de los usos del suelo y de los actos de edificación debe de ser ejercida con toda su amplitud y, si bien las licencias urbanísticas son actos reglados en los que la Administración carece de margen o de libertad de apreciación, limitándose a comprobar su adecuación a las normas aplicables, tal comprobación debe de ser efectiva igualmente con posterioridad a su concesión, sin que quepan inhibiciones por parte de las entidades

locales en lo que atañe al ejercicio de las competencias urbanísticas que les están atribuidas.

Además, la reacción con rapidez ante estas situaciones alcanza, si cabe, mayor importancia dada la materia de que se trata, ya que, de lo contrario, aquellas actuaciones que se lleven a cabo y que no puedan ser debidamente legalizadas por no ajustarse al ordenamiento jurídico urbanístico, corren el riesgo de convertirse en hechos o situaciones fuera de ordenación con el transcurso del tiempo.

Respecto a Vivienda, en las diferentes quejas que se nos han presentado ha sido común la referencia a los procesos de adjudicación de viviendas de protección pública, fundamentalmente como consecuencia de la falta o escasa información que se facilitaba a quienes participaban en los mismos pero, también, por la discrepancia con la aplicación de determinados apartados de los baremos establecidos cuando era el caso.

El problema del acceso a una vivienda constituye una de las preocupaciones principales de los ciudadanos, y así se nos ha venido a manifestar igualmente en muchas de las quejas recibidas. Las dificultades existentes en adquirir una vivienda como consecuencia de las condiciones económicas que establece el libre mercado, con importantes subidas especialmente en los últimos años, hace que las miras de la mayoría de los ciudadanos se dirijan hacia la oferta de viviendas de promoción pública, bien sea a iniciativa de promotoras particulares o de la propia Administración, fundamentalmente a través de sociedades públicas instrumentales.

Con ocasión de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, se desarrollo un taller de trabajo en relación con el problema del acceso a la vivienda, del que dejamos la debida constancia en otra parte de este Informe, y en el que, como primera conclusión, además de hacerse una llamada a la imprescindible colaboración entre los distintos sujetos públicos a la hora de diseñar e implementar los instrumentos de intervención pública en este ámbito, se instaba a los mismos a poner efectivamente en marcha los instrumentos que en esta materia la normativa pone a su disposición.

En Navarra, el comienzo de la aplicación de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y la próxima aprobación de una Ley Foral de Vivienda, cuya remisión al Parlamento de Navarra ha sido anunciada por parte del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda,

tienen que constituir los elementos esenciales sobre los que gire esta intervención pública, que deberá de hacer uso de los diferentes instrumentos y medidas que se contienen en dichos textos legales en orden a tratar de solucionar el actual problema.

Sin perjuicio de lo anterior, que constituye a nuestro juicio el principal problema en esta materia, durante este año, tal y como hemos comentado anteriormente, hemos tenido ocasión de tratar fundamentalmente las quejas que iban referidas a los procesos de adjudicación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

La reiteración de este tipo de quejas tenía una primera justificación en el importante número de solicitudes que vienen concurriendo a cada una de las promociones, muy superiores al número de viviendas que se ofertan, lo que conlleva que solamente vean satisfechas sus expectativas de acceso a una vivienda un reducido número de personas y que el resto tengan que acudir a nuevas promociones para alcanzar su objetivo, recorriendo en muchas ocasiones un largo camino lleno de dificultades, agravadas con sucesivas presentaciones de solicitudes y las consecuencias que esto lleva consigo.

Desde esta Institución se han venido analizando estas circunstancias y, cuando menos, como primera conclusión, transmitimos al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, nuestra opinión de que, sin obviar la realidad antes descrita, resultaba evidente la necesidad de que abordase la mejora inmediata de estos procesos de adjudicación y en este sentido, además, entendíamos que corresponde a la Administración, en última instancia, velar por que la adjudicación de este tipo de viviendas respete y se acomode a los principios de publicidad, concurrencia pública y transparencia.

El proceso iniciado para la adjudicación de las viviendas de protección pública ubicadas en Sarriguren constituye un primer paso en este camino que, sin duda, deberá ser mejorado con la aprobación de la Ley Foral de Vivienda antes citada.

#### VARIOS

De nuevo en este apartado nos hemos ocupado de analizar un grupo variado de quejas que no tienen encaje en los apartados o materias anteriores. Además de un grupo de ellas en las que carecíamos de competencia para intervenir por ir referidas a actuaciones de particulares o empresas privadas, los problemas existentes en algunas entidades locales o en las relaciones de éstas

con sus vecinos, han vuelto a ser, una vez más, las más significativas.

Así hemos analizado, por ser varios los casos en que se nos ha planteado, las denuncias que nos han formulado determinados concejales, integrantes de grupos municipales en la oposición, respecto a lo que consideran actuaciones irregulares del Alcalde o del propio Ayuntamiento con ocasión de adjudicaciones de obras u otras actuaciones similares.

En estos casos, y una vez explicadas a las personas autoras de la queja las funciones asignadas a esta Institución, les hemos informado igualmente de que la actuación de la Defensora del Pueblo en materias de Organización y Funcionamiento de la Entidades Locales, como las que se nos planteaban, se dirige a salvaguardar la plena efectividad del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, que reconoce el art. 23.1 de la Constitución Española a todos los ciudadanos directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos, y por tanto, no es el desacuerdo con el contenido de las decisiones o con su resultado, y ni siquiera la mera existencia de irregularidades en el procedimiento de adopción o en la manifestación externa de las mismas, lo que puede motivar la admisión a trámite de una queja, sino la acreditación de la efectiva imposibilidad de usar los medios de control que la ley establece frente a las decisiones o acuerdos presuntamente ilegítimos o arbitrarios que pudieran adoptar las autoridades locales.

En definitiva, nuestra intervención sólo es posible en aquellos casos en que esté en juego el conjunto de derechos que poseen los concejales en base a la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y en el R.O.F. aprobado por Real Decreto 2568/1996, de 28 de noviembre, los cuales se incorporan al status propio del cargo de concejal para el mejor ejercicio de sus funciones y, en su virtud, quedan protegidos por el derecho fundamental antes citado del art. 23.1 de la Constitución.

#### FUNCIÓN MEDIADORA

Continuando con la mención que hacíamos en nuestro anterior Informe respecto a la importancia que esta labor viene representando en la labor diaria de los Defensores del Pueblo, podemos significar que hemos continuado con algunas de las gestiones a que hacíamos referencia en el ejercicio anterior.

Debe insistirse en que la práctica de una función de estas características necesita unas condi-

ciones a veces no fáciles de conseguir, ya que su legitimación surgirá del propio proceso de acuerdo entre las partes. Además, hay que tener presente que su utilización está indicada fundamentalmente en aquellos supuestos en los que la Administración ejerza una actividad discrecional o esté dotada de cierto margen de apreciación, así como que este tipo de actuaciones nunca podrán conllevar la disolución de las responsabilidades de los órganos administrativos implicados.

Lógicamente, con carácter previo a producirse nuestra intervención cuando ésta se solicita, las partes deben mostrar su conformidad con la misma así como con los términos en que la planteamos; cuestión ésta que, en ocasiones, no resulta tampoco fácil de resolver por cuanto, a veces, los ámbitos en los que se pretende exceden de nuestras posibilidades de intervención o, dada la limitación de su contenido en ocasiones, la hacen innecesaria.

Retomando el informe del año anterior, dábamos cuenta de la actuación llevada a cabo para tratar de alcanzar una solución transitoria, a raíz del problema surgido como consecuencia de la doble imposición de tasas de recogida de basuras y abastecimiento de agua que se había producido en la localidad de Rada, ante las diferencias sobre aspectos competenciales que vienen manteniendo el Concejo de dicha localidad y el Ayuntamiento de Murillo El Cuende.

A tal fin mantuvimos las correspondientes entrevistas con representantes de ambas entidades en las que les transmitimos que nuestra actuación iba encaminada fundamentalmente a tratar de alcanzar algún tipo de acuerdo o solución entre ambas entidades, cuando menos provisional en tanto y cuanto se produjese la resolución del proceso contencioso-administrativo iniciado, de tal forma que los vecinos, satisfaciendo a una de esas entidades las cantidades que sean exigibles por los conceptos de agua y basura, no se vean inmersos en la situación a la que se estaban viendo sometidos por parte de dichas entidades.

Tras las oportunas gestiones y propuestas por nuestra parte obtuvimos el compromiso de los representantes de estas entidades de no seguir adelante con el cobro de las cantidades que por los conceptos expresados se habían girado a los habitantes de Rada en tanto en cuanto no se produjera fallo judicial definitivo.

Esta solución, que entendíamos no era probablemente la mejor que podía haberse alcanzado, consideramos que al menos servía para restar

intranquilidad a las personas afectadas por esta situación, a la espera de la solución definitiva que resulte una vez se produzcan los pronunciamientos judiciales que decidan esta cuestión y a los que habrá que atenerse.

Durante este año ha vuelto a presentarse alguna solicitud requiriendo nuestra intervención en funciones mediadoras, también referidas a actuaciones concretas de entidades locales y su posible incidencia en los vecinos, que finalmente no han terminado de materializarse como consecuencia de habernos manifestado los solicitantes que la cuestión había sido debidamente encauzada entre ambas partes y, en otras ocasiones, por estar pendiente todavía de establecerse los términos en que puede efectuarse tal mediación.

## ÍNDICE DE LAS QUEJAS MÁS SIGNIFICATIVAS

### 1.- AGRICULTURA, INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

#### AGRICULTURA

– Roturación de camino vecinal en Salinas de Ibargoiti.

#### COMERCIO

– Dificultades por parte de las empresas del sector en la tramitación de solicitudes para acceder al programa de subvenciones para la adquisición de ordenadores y el uso de internet dentro de la campaña e-hogar.

– Falta de hojas de reclamación en establecimiento comercial y posterior expediente seguido al efecto.

– Sistema de adjudicación de los puestos durante las Fiestas de San Fermín.

### 2.- BIENESTAR SOCIAL

#### INFORMACIÓN SOBRE DATOS Y DOCUMENTOS DEL ANTIGUO ORFANATO

– Acceso a los datos y documentos que obraban en la antigua Casa de Maternidad y Orfanato de Navarra para obtener información sobre procedencia familiar.

– Acceso a la información existente sobre el actual paradero de su hermana, nacida en la antigua Casa de Maternidad y Orfanato de Navarra y entregada en adopción o prohijamiento.

#### TRANSPORTE Y AYUDAS

– Denegación de Bono-Taxi por edad.

– Ayudas para asistencia domiciliaria.

## CENTROS RESIDENCIALES

- Exigencia de deudas generadas por estancias en Residencias de la Tercera Edad.
- Atención en el Centro Infanta Elena como consecuencia de huelga del personal.
- Cumplimiento de requisitos establecidos en convocatoria de ayudas para la realización de obras en Residencia de la Tercera Edad.

## ELIMINACIÓN DE BARRERAS

- Supresión de barreras arquitectónicas en viviendas de protección pública destinadas a discapacitados.
- Supresión de barreras arquitectónicas en Colegios Electorales.

## 3.- CULTURA, DEPORTE Y BILINGÜISMO

## CULTURA

- Habilitación profesional para los restauradores de obras de arte sin título.

## DEPORTE

- Obtención de copia de licencia federativa.

## BILINGÜISMO

- Edición únicamente en castellano de los folletos informativos de los Festivales de Navarra.
- Edición únicamente en castellano de los carteles y dípticos de la campaña de vacunación contra la gripe en la Zona Básica de Berriozar.
- Remisión por parte del Gobierno de Navarra de los folletos “El euro tu moneda”.
- Atención en vascuence en Centro de Salud de Cinco Villas (Zona Básica de Lesaka).
- Atención en vascuence en dependencias del Ayuntamiento de Pamplona.
- Falta de contestación en vascuence a quién se dirige en esta lengua al Ayuntamiento de Pamplona.

## 4.- EDUCACIÓN

## ACCESO A CENTROS

- Concentración de alumnos inmigrantes en Colegio Público de Tudela.
- Insuficiencia de plazas del ciclo 0-3 años.

## NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

- Continuidad de la atención a niños discapacitados en período vacacional en la zona de Tudela.

- Itinerario educativo de niño con parálisis cerebral.

## FUNCIONAMIENTO DE CENTROS

- División del Colegio Público Comarcal “Lorenzo Goicoa” de Villava como consecuencia de los diferentes modelos lingüísticos.
- Falta de contestación a recurso interpuesto contra el horario propuesto por Director de un I.E.S.

## AYUDAS Y MATRICULACIÓN EN CENTROS

- Insuficiente información para solicitar ayudas para adquisición de libros de textos y retraso en su abono.
- Falta de comprobación de circunstancias a tener en cuenta en el momento de proceder a la matriculación de alumno en Escuela Municipal de Música.
- Inaplicación de beneficios en matriculación de miembros de familias numerosas en el Centro Superior de Idiomas de la Universidad Pública de Navarra.

## 5.- FUNCIÓN PÚBLICA

## CARRERA ADMINISTRATIVA

- Nombramiento interino Jefe de Servicio de Medicina Interna del Hospital [...].

## RÉGIMEN JURÍDICO

- Delimitación de funciones entre Técnicos Especialistas en Radiodiagnóstico y Diplomados en enfermería en Servicio de Radiología.
- Requisitos para jubilación voluntaria en la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, de derechos pasivos.

## PROCESOS SELECTIVOS

- Desarrollo de proceso de selección para ingreso en el cuerpo de maestros así como para formación de listas de aspirantes a contratación temporal.

## 6.- HACIENDA

## TRIBUTOS MUNICIPALES

- Exigencia de tasas por “performance” en la vía pública.
- Modificación de titularidad de bienes incluidos en Catastro Municipal.
- Exigencia a sustituto del contribuyente de las tasas por prestación de servicios de abastecimiento, saneamiento y de recogida de residuos urbanos.

– Exigencia de tasa por recogida de basuras sin prestación del servicio.

#### PROCEDIMIENTO DE APREMIO

– Diligencia de embargo sin haber seguido procedimiento establecido.

– Desarrollo de procedimiento de apremio que finaliza con embargo de cuenta bancaria.

#### INFOMACIÓN TRIBUTARIA

– Solicitud por parte de organización sindical de información de contenido económico al Departamento de Economía y Hacienda.

#### 7.- INTERIOR

##### TRÁFICO

– Dificultades de aparcamiento en Casco Antiguo de Pamplona.

– Denuncias de tráfico formuladas por personal que no tiene la condición de funcionario.

– Sanción por estacionamiento de vehículo fuera del horario autorizado.

– Retirada de tarjeta de minusválido y sanción por estacionamiento.

##### ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

– Condiciones de celebración del “toro ensoñado” en Lodosa.

#### SEGURIDAD CIUDADANA

– Grabación de actuación de Policía Municipal de Pamplona con autorización del Ayuntamiento y salvaguarda de los derechos de las personas cuyas imágenes resultan captadas.

#### 8.- JUSTICIA

– Actuación de Colegio de Procuradores.

– Actuación de Colegio de Abogados.

– Ejecución de Sentencias.

#### 9.- MEDIO AMBIENTE

##### MEDIO AMBIENTE URBANO

– Actividad de taller–garaje de automóviles y cumplimiento de medidas correctoras impuestas por Ayuntamiento.

– Molestias por la concentración de bares en determinada zona de casco urbano.

– Control del volumen de equipos musicales de bares y de horario de cierre.

– Ruidos producidos por funcionamiento de puerta de garaje de Comunidad de vecinos.

– Desarrollo de actividad sin la oportuna licencia.

#### SANIDAD AMBIENTAL

– Existencia de explotaciones ganaderas en las proximidades del casco urbano.

– Actividad desarrollada por canteras.

#### 10.- OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS

##### OBRAS PÚBLICAS

– Falta de pavimentación de camino de acceso a vivienda.

– Deficiente estado de travesía y necesidad de arreglo.

– Retraso en resolución de expediente de expropiación forzosa.

##### SERVICIOS

– Denegación de autorización para instalación de terraza en plaza pública.

– Instalación de mesas en vía pública para recogida de firmas.

– Deficiencias en el funcionamiento del servicio telefónico.

#### 11.- SANIDAD

##### ATENCIÓN PEDIÁTRICA

– Régimen de guardias en el Servicio de Pediatría del Hospital Reina Sofía de Tudela.

– Asistencia pediátrica en Zonas Básicas de Salud de Tierra Estella y régimen de guardias en el Servicio de Pediatría del Hospital García Orcoyen de Estella.

– Atención pediátrica en Zona Básica de Salud de Corella-Castejón.

##### SANIDAD ANIMAL Y ALIMENTARIA

– Condiciones higiénico-sanitarias en domicilio por tenencia de animales por parte del vecino.

– Condiciones de funcionamiento de la Sección de Inspección de Salud Pública e Higiene Alimentaria.

##### PRESTACIONES SANITARIAS

– Solicitud de apertura de centro especializado de atención para la mujer en zona de Cinco-Villas.

– Exigencia de pago de prestación sanitaria no recibida.

– Reintegro de gastos generados por intervención quirúrgica en centro privado.

– Denegación de renovación de Tarjeta Individual Sanitaria a residente en Navarra.

## 12.- TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

## PENSIONES

– Pensionista que no alcanza el salario mínimo interprofesional y que no se ve beneficiado por las ayudas que se van a establecer para las pensiones de viudedad.

## SEGURIDAD SOCIAL

– Cotizaciones de trabajador autónomo que posteriormente no producen efectos.

## 13.- URBANISMO Y VIVIENDA

## URBANISMO

– Procedimiento expropiatorio en ejecución del Plan Integral del río Arga.

– Construcción de edificio contiguo a otras viviendas existentes.

– Construcción de instalaciones de una empresa sin autorización.

– Condiciones en la concesión de licencia de edificación.

– Situación urbanística de vial.

## VIVIENDA

– Información sobre aplicación de baremos en procesos de selección de V.P.O. y necesidad de esta clase de viviendas en régimen de alquiler.

– Denegación de solicitudes para obtener una vivienda de protección pública en alquiler de régimen especial

– Procesos de adjudicación de viviendas de protección pública efectuados por entidades de carácter sindical.

– Aplicación de baremos en procesos de selección de viviendas de protección pública y supervisión efectuada por la Administración.

– Acreditación de deficientes condiciones de habitabilidad de vivienda en proceso de adjudicación de viviendas de protección pública

– Deficiencias constructivas en viviendas de protección pública y problemas de convivencia entre inquilinos arrendatarios de las mismas propiedad de Vinsa.

## 14.- VARIOS

## FUNCIONAMIENTO ENTIDADES LOCALES

– Demora en formalizar la inscripción de una Asociación Vecinal en el Registro Municipal de Asociaciones.

– Dificultades en el ejercicio de cargo de concejante como consecuencia de no poder acceder a la información necesaria para ello.

## VALORACIÓN DE LA RESPUESTA DE LAS ADMINISTRACIONES A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN Y A LAS RESOLUCIONES DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA

En las distintas actuaciones que llevamos a cabo y que nos mantienen en relación con las distintas administraciones públicas, venimos reiterando que sin su colaboración no es posible dar cumplimiento a las funciones que el ordenamiento jurídico ha asignado a esta Institución.

La colaboración debe de prestarse en una doble vertiente, que también nos hemos encargado de significar, y que se traduce en las respuestas que las distintas administraciones dan a nuestras solicitudes iniciales de información así como en la forma en que las mismas responden a las resoluciones dictadas por la Institución bajo la forma de recomendación, recordatorio de deberes legales o sugerencias, es decir, por el grado de cumplimiento o aceptación de las mismas.

Respecto a la primera de las cuestiones, el esfuerzo por la remisión de la información necesaria, acompañada en muchas ocasiones de la debida justificación y explicación de la actuación de la Administración en cada caso, nos parece imprescindible a fin de poder desarrollar nuestra actuación supervisora. Además, el conocimiento por el ciudadano de la reflexión que la Administración se hace sobre los planteamientos que están en el origen de la queja, es una labor de destacada importancia de cara a la propia satisfacción de esos ciudadanos, no ya con esta Institución, sino con su propia Administración.

Pese a la importancia de esta fase en nuestra actuación con ocasión de las quejas que se nos formulan, en el presente informe pretendemos dirigir la atención a la segunda de las cuestiones a que hemos hecho referencia, pues es patente que en ocasiones no se produce por parte de determinadas Administraciones una adecuada justificación de sus posicionamientos ante nuestras resoluciones o indicaciones.

## RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Sin embargo, antes de entrar a abordar esta cuestión comentada, debemos de hacer referencia necesariamente al retraso que en un número considerable de ocasiones se viene produciendo en la respuesta por parte de las distintas Adminis-

traciones a nuestras solicitudes iniciales de información en relación con las quejas que nos son formuladas.

Esta tónica, que se mantiene con respecto a años anteriores, dificulta que en ocasiones podamos dar una respuesta rápida y adecuada a las demandas que formulan los ciudadanos. Y ello pese a que, con carácter general, los plazos de que disponen las Administraciones para respondernos son flexiblemente apreciados por nuestra parte según los casos, y únicamente se reducen respecto a los previstos legalmente cuando la cuestión de que se trate exige una actuación inmediata por parte de la Institución que, de lo contrario, haría inútil cualquier intervención posterior.

Aunque es cierto que en ningún caso se ha obviado la obligación de responder por parte de las Administraciones y organismos supervisados a nuestra solicitud inicial de información, han sido bastantes las ocasiones en que ha tenido que reiterarse hasta en dos ocasiones tal solicitud, con la dilación en el tiempo que ello ha representado para quién formula la queja y la imposibilidad por nuestra parte de informarle del resultado de nuestras actuaciones en un tiempo prudencial.

Es suficientemente expresivo y grave el dato de que en dieciocho ocasiones hemos tenido que realizar a un total de diez organismos una advertencia sobre la actitud entorpecedora en que estaban incurriendo respecto al ejercicio de las funciones de la Institución, al no responder a nuestras solicitudes de información o a las resoluciones que formulábamos en los correspondientes expedientes de queja, una vez analizado detenidamente el asunto de que se tratase. Y ello después de habernos dirigido hasta en tres ocasiones solicitando su respuesta a la autoridad responsable del organismo o Administración.

Estos casos han sido:

GOBIERNO DE NAVARRA:

Dpto. de Economía y Hacienda

- Expte. 02/266/H deducciones en declaración IRPF

- Expte. 03/5/H sobre tributación ayuda domiciliaria

- Expte. 03/12/H cambio de domicilio fiscal de empresa

- Expte. 03/78/H sobre rentas exentas en IRPF

- Informe Especial a petición del Parlamento sobre "La confidencialidad de los datos fiscales en la Hacienda de Navarra".

Departamento de Salud

- Expte. 02/31/S atención en euskera en Centro Salud

- Expte. 02/32/S atención en euskera en Centro Salud

- Expte. 02/383/S demora tratamiento en Centro Salud

Departamento de Educación y Cultura

- Informe Especial a petición del Parlamento sobre "Protección del patrimonio público en el Museo Jorge Oteiza, en Alzuza.

ADMINISTRACIÓN LOCAL:

Ayuntamiento de Arakil

- Expte. 02/311/U condiciones de concesión de licencia

Ayuntamiento de Burlada

- Expte. 02/79/U ejecución de obras sin licencia

Ayuntamiento de Estella

- Expte. 02/363/O acondicionamiento zona verde

Ayuntamiento de Larraga

- Expte. 03/51/O estado muro contención de camino

Ayuntamiento de Los Arcos

- Expte. 01/363/U sobre legalidad de una licencia de obras

Ayuntamiento de Pamplona (Área de Protección Ciudadana)

- Expte. 02/89/I sobre denegación tarjeta residente

Ayuntamiento de Pamplona (Área de Serv. Soc. y Mujer)

- Expte. 02/105/B sobre denegación de bono-taxi

- Expte. 02/221/B sobre denegación de bono-taxi

Ayuntamiento de Puente La Reina

- Expte. 01/344/U sobre legalidad licencia obras

- Expte. 03/49/U daños en vivienda por ejecución obras

Ayuntamiento de Viana

- Expte. 02/154/M control de ruidos y horarios de bares



Hemos querido destacar en el presente informe este aspecto, con indicación de los casos en que se han producido estas advertencias, por cuanto, si bien no podemos extender esta actitud con carácter general a nuestras relaciones con las distintas Administraciones, nos parece preocupante por lo que representa de quiebra en el cumplimiento de los deberes legales previstos para con esta Institución, además de una actitud desconsiderada para aquellos ciudadanos que, haciendo uso de los mecanismos previstos en el Estado de Derecho, han acudido a una Institución garantista como ésta en defensa de sus derechos.

Junto con la referencia a estos organismos que, en los expedientes que se relacionan, han observado una conducta poco colaboradora con la actuación de la Institución que, en algunos de los casos no ha sido sin embargo extensible a otros expedientes tramitados con ellos mismos, nos parece que, en justo equilibrio, debe dejarse constancia igualmente de las situaciones contrarias, es decir de aquellos organismos o entidades que se han destacado por prestar su colaboración con la Institución, remitiendo con carácter general una muy amplia información en relación con los casos en los que se le ha solicitado y que, además, han sido igualmente receptivos a los planteamientos que se les ha efectuado desde la misma.

Así, aun a riesgo de no ser una relación exhaustiva, ya que no constituyen los únicos, queremos hacer una mención especial a los siguientes organismos:

**GOBIERNO DE NAVARRA:**

Departamento de Educación

Departamento de Presidencia, Justicia e Interior

Departamento de Agricultura

**ADMINISTRACIÓN LOCAL:**

Ayuntamiento de Pamplona (Área de Urbanismo y Vivienda)

Ayuntamiento de Tafalla

Ayuntamiento de Tudela

**OTROS ORGANISMOS:**

M.I. Colegio de Abogados de Pamplona

Universidad Pública de Navarra

**ACEPTACIÓN DE LAS RESOLUCIONES**

Es importante tener en cuenta que para lograr sus objetivos y, podría decirse, para mantener la coherencia de la Institución en términos que sean reconocibles por el régimen jurídico configurado en su Ley Foral reguladora, la Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra debe contar con la cooperación de la Administración que es objeto de fiscalización, tanto en la fase instrumental como en la fase final en la que efectúa sus pronunciamientos, ya que sin ella no sería posible el cumplimiento de la función de control que tiene encomendada. La relación entre aquella y esta debe basarse necesariamente en el principio de mutua confianza y lealtad institucional porque, en definitiva, la supervisión que realiza no tiene otra misión, como dice el art. 1 de su ley reguladora, que la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, salvaguardando a los ciudadanos y ciudadanas frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración.

El grado de aceptación y cumplimiento de las diferentes resoluciones que se formulan en sus distintas formas –recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias–, refleja también de forma significativa la colaboración de las correspondientes Administraciones Públicas con la Defensora del Pueblo de Navarra.

En este sentido hemos dejado constancia en nuestros anteriores informes anuales del esfuerzo y preocupación de la Institución por profundizar y argumentar convenientemente sus resoluciones en las distintas formas que adoptan. Ello tiene una doble motivación. Por un lado, porque solicitar la modificación de una actuación administrativa, interesar una variación en el modo o la forma en la que se desempeñan las responsabilidades relacionadas con el servicio público o recordar el cumplimiento de deberes legales requiere una incuestionable solidez argumental. Pero, por otro, no podemos olvidar que nuestras resoluciones carecen de fuerza ejecutiva. Es, por tanto, en el ejercicio de esta responsabilidad donde debe plasmarse, incuestionablemente y sin lugar a dudas, la “magistratura de persuasión”, característica definitoria del actuar de una Institución garantista como ésta.

Desde un punto de vista cuantitativo, aspiramos lógicamente a que todas las resoluciones sean aceptadas por las distintas administraciones. Ahora bien, el carácter no coercitivo de las mismas motiva que un número de ellas no sean

tenidas en cuenta por las administraciones a que van dirigidas.

Sin embargo y admitiendo la discrepancia que en ocasiones puede producirse en nuestra relación con esas administraciones al poder existir una disparidad sobre los hechos en los que la queja se fundamenta, o una diferente interpretación de las normas y de la jurisprudencia aplicables, deben de considerarse con la gravedad que merecen las situaciones en que se constata que las desatenciones a nuestras recomendaciones y sugerencia o el desconocimiento de los recordatorios de deberes legales se producen si ningún tipo de fundamentación por parte de la Administración, con contestaciones a veces de cuatro líneas, manifestándonos que no se acepta la resolución correspondiente sin más explicación, imposibilitándose por tanto el debido contraste teórico de las posiciones de cada cual al que nos hemos referido anteriormente.

Sin perjuicio de reconocer que no es esta una respuesta habitual, lo cierto es que cuando se produce no deja de ser una actitud incorrecta. En primer lugar, por el esfuerzo argumental desarrollado por esta Institución, que no se ve correspondido por la administración afectada. Además, y quizás es lo más importante, porque la no aceptación de una resolución de la Defensora del Pueblo sin justificar debidamente las causas a las que obedece supone adoptar un posicionamiento de fractura institucional respecto de una Institución comisionada del Parlamento de Navarra.

A continuación destacamos los casos en los que nos ha parecido más grave y significativa esta circunstancia, indicando la administración de que se trata, el asunto al que iba referido así como la forma en que finalmente hubo de archivar el expediente de queja ante la respuesta obtenida:

GOBIERNO DE NAVARRA:

**Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana y Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud**

Exptes. 01/282/B, 02/150/B, 03/155/B y 03/192 sobre acceso a los datos y documentos que obraban en la antigua Casa de Maternidad y Orfanato de Navarra para obtener información sobre procedencia familiar y Expte. 02/72/B sobre acceso a la información existente sobre el actual paradero de su hermana, nacida en la antigua Casa de Maternidad y Orfanato de Navarra y entregada en adopción o prohijamiento.

En los cuatro primeros expedientes se formularon sendas recomendaciones, efectuándose una sugerencia en el último de los mismos, una vez estudiados detenidamente los asuntos que se planteaban y argumentando ampliamente las razones, fundamentalmente de tipo jurídico, por las que a nuestro juicio debía de permitirse a estas personas el acceso a estos datos y documentos obrantes en los archivos del propio Departamento de Bienestar Social que pudieran referirse a sus familiares, no así, lógicamente, cualquier otro.

Tras mantener durante algunos meses la relación con el Departamento de Bienestar Social, llegándonos a enviar incluso el correspondiente informe inicial solicitado sobre los citados expedientes, se nos remitió finalmente a efectos de obtener la respuesta definitiva a nuestras recomendaciones y sugerencia al Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, como consecuencia de la reestructuración llevada a cabo en el Gobierno de Navarra con la creación de éste último y asignarle la competencia, según Bienestar Social, "para la tramitación, gestión y custodia de todos los expedientes y objetos de la -Inclusa de Navarra- al Servicio de Archivos y Patrimonio Documental y al Servicio de Patrimonio Histórico".

Después de un tiempo esperando dicha respuesta, finalmente, con anterioridad a la finalización del presente informe, recibimos la correspondiente contestación del citado Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana, similar en su contenido para los distintos supuestos analizados, en la que, a través de su Consejero, se nos hace referencia de forma amplia al proceso que se debe de seguir, desde la reestructuración llevada a cabo sobre esta materia de archivos en el seno del Gobierno de Navarra, hasta llegar a lo que sería la asunción completa de este tipo de funciones por parte de su Departamento y el establecimiento "de líneas de trabajo e incluso unidades específicas mixtas" para el análisis de cuestiones como las planteadas en los expedientes comentados.

De esta forma, y al margen de otras consideraciones que merecería la tramitación seguida por estos expedientes, nos hemos encontrado con que, a través de justificaciones de tipo organizativo se viene de alguna forma a posponer cualquier decisión al respecto, o al menos así se deduce de la respuesta obtenida, con la repercusión que estas cuestiones organizativas vienen a tener en las personas afectadas, que no tendrían que

verse sometidas a esta incertidumbre en base a los motivos que se nos exponen.

### **Departamento de Salud**

Expte. 02/155/S sobre circunstancias en que se produjo la muerte de una persona ingresada en el servicio de urgencias del Hospital de Navarra.

En este supuesto, y como consecuencia del expediente de responsabilidad patrimonial seguido en tal sentido, que concluyó con la estimación de la reclamación de daños y perjuicios, así como del informe médico externo aportado a dicho expediente a instancias de la aseguradora del Servicio Navarro de Salud, formulamos la correspondiente recomendación en el sentido de que se lleve a cabo el análisis interno o investigación oportuna, tendentes a determinar las circunstancias y posibles deficiencias que hayan podido concurrir en la asistencia prestada en el supuesto analizado, con el fin de arbitrar, en su caso, las medidas oportunas conducentes a su corrección así como, si así procediese, la exigencia de responsabilidades a que hubiera lugar.

Manifestábamos al Departamento que nuestra actuación en estos casos debe de ir dirigida a comprobar la necesidad de que la administración lleve a cabo las investigaciones o el análisis interno oportunos, tendentes a determinar las circunstancias que hayan podido concurrir en la asistencia prestada, y a valorar los aspectos que integran la presunta mala praxis, con el fin de arbitrar las medidas oportunas conducentes fundamentalmente a su corrección y posible evitación en lo sucesivo.

Pues bien, pese a dirigirnos hasta en tres ocasiones a dicho Departamento solicitando conocer su postura respecto a la recomendación formulada, no se ha recibido contestación.

#### **ADMINISTRACIÓN LOCAL:**

### **Ayuntamiento de Pamplona.**

- Área de Servicios Sociales y Mujer

Exptes. 02/105/B y 02/221/B sobre denegación de bono-taxi por razones de edad.

En estos dos casos, tras el análisis del apartado 3 de las Bases de Ayudas Individuales para acceder al Bono-Taxi, aprobadas por el Ayuntamiento de Pamplona para el ejercicio de 2002, y considerar que las mismas vulneraban el principio de igualdad recogido en nuestra Constitución como consecuencia del trato dispensado en ellas a los mayores de 75 años que hayan sido declarados discapacitados después de los 65 años, formulamos la correspondiente recomendación en el

sentido de que se anulase la resolución denegatoria de las ayudas para Bono-Taxi a las personas autoras de la queja y se dejara sin efecto el apartado 3 de las Bases cuestionadas en lo referente al límite de edad de 75 años comentado.

Tras tres requerimientos efectuados a dicho Ayuntamiento para que se pronunciase sobre la aceptación o no de dicha recomendación, sin haber recibido respuesta alguna, se nos envió finalmente una copia de un expediente dirigido al Tribunal Administrativo de Navarra, que no habíamos solicitado, sin que se nos hiciera saber expresamente la postura de esa Corporación sobre nuestro pronunciamiento, por lo que tuvimos que proceder al cierre del expediente sin poder informar a los autores de la queja del resultado de nuestras actuaciones.

- Área de Protección Ciudadana

Exptes. 02/97/H 02/333/I sobre diligencia de embargo sin haber seguido procedimiento establecido y sobre sanción por estacionamiento de vehículo fuera del horario autorizado.

En ambos expedientes de queja se formularon sendas recomendaciones, por un lado en el sentido de que se anule la liquidación del Impuesto de tracción mecánica de vehículos correspondiente al ejercicio 1993 y de la sanción impuesta en un expediente sancionador en materia de tráfico al considerar prescrita la infracción cometida, y, de otro para que se revocara parcialmente la sanción impuesta y se sustituya la cuantía por otra que sea proporcionada a la escasa gravedad de la infracción, dejando sin efecto el procedimiento ejecutivo iniciado con la providencia de apremio.

En ambos expedientes, como por otra parte se puede comprobar en la exposición íntegra que hacemos de los mismos en el apartado de quejas destacadas, argumentábamos ampliamente las razones de nuestro posicionamiento. En el primero de ellos, dada la obligación de la Administración de declarar de oficio la existencia de prescripción de la infracción y liquidación tributaria, al ser ésta una cuestión de orden público y estar sometida la Administración Pública al principio de legalidad reconocido en nuestra Constitución.

En el segundo de los expedientes, a la vista de estar excluido el supuesto sancionado de las infracciones calificadas como graves, de lo que se deducía que la correcta calificación de la infracción objeto de la queja debía de ser de leve.

Tras reiterarle las fundamentaciones contenidas en nuestras recomendaciones, la respuesta obtenida del Área de Protección Ciudadana de

dicho Ayuntamiento, a través de su Concejal Delegado, fueron sendos escritos en cada uno de los casos de 4 o 5 líneas en los que, respecto al primero se nos decía sin más que no se había producido prescripción de la infracción y, sobre el segundo, que la infracción se consideraba como grave, sin extenderse en más explicaciones ni detenerse a rebatir ninguna de las consideraciones y argumentaciones que efectuábamos para mantener nuestra posición.

Expte. 03/81/I sobre retirada de tarjeta de minusválido y sanción por estacionamiento.

En este expediente, tras formularse una queja por la retirada de un vehículo estacionado en un espacio reservado a minusválidos, que contaba con la oportuna tarjeta de minusválido expedida por el Ayuntamiento de San Sebastián, e imponerse la correspondiente sanción, formulamos una recomendación en el sentido de que se reconozca efectos a las Tarjetas de Estacionamiento para personas discapacitadas que éstas hayan obtenido conforme a los requisitos exigidos para ello en el lugar de su expedición; en definitiva, que se les reconozca la posibilidad de su utilización en el municipio de Pamplona, en cumplimiento de la Recomendación existente al efecto de la Unión Europea y la Ley de Tráfico.

Además, y por lo que se refería a la persona autora de la queja indicábamos al Ayuntamiento que se procediera a la devolución de su Tarjeta para poder hacer efectivo su derecho, instando igualmente la nulidad de la sanción impuesta y la devolución de la cantidad satisfecha para el pago de la multa.

El Ayuntamiento, sólo admitió proceder a devolverle la tarjeta en cuestión, limitándose a contestar en relación con la nulidad de la sanción y devolución de las cantidades satisfechas, que no se iba a proceder a ello, ni a archivar el expediente sancionador, al no haberse presentado alegaciones ni formularse recurso contra la sanción impuesta, desconociendo de esta forma el papel que en tal sentido tiene reconocido por el ordenamiento jurídico esta Institución como uno de los mecanismos previstos el Estado de Derecho para que los ciudadanos ejerciten la defensa de sus derechos.

#### RELACIÓN DE RESOLUCIONES ACEPTADAS, RECHAZADAS Y PENDIENTES DE CONTESTACIÓN

Antes de dar cuenta de la relación de resoluciones –recomendaciones, recordatorio de deberes legales y sugerencias–, efectuadas durante el

año 2003, con reflejo de las que han sido aceptadas, rechazadas o que se encuentran pendientes de contestación, nos parece necesario destacar que se sigue manteniendo un porcentaje aceptable de aceptación de las mismas.

Si tenemos en cuenta que se han formulado un total de 91 resoluciones, frente a las 24 del año 2001 o las 48 del año 2002, de las que se encuentran todavía pendientes de contestar 7 de ellas, y que se han aceptado un total de 61, siendo rechazadas 23, nos encontramos con que han sido aceptadas en un porcentaje aproximado del 73%, porcentaje que se incrementaría hasta el 80% si tenemos en cuenta las ocasiones en que, como consecuencia de la intervención de la Institución, la Administración acepta la pretensión del ciudadano o arbitra algún tipo de solución al problema planteado.

Una amplia información sobre la actividad desarrollada en tal sentido durante el año 2003 puede examinarse en el apartado que más adelante hace referencia a la estadística de dicho año así como a su valoración.

#### RESOLUCIONES ACEPTADAS

GOBIERNO DE NAVARRA:

Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo

Expte. 02/163/A sobre dificultades por parte de las empresas del sector en la tramitación de solicitudes para acceder al programa de subvenciones para la adquisición de ordenadores y el uso de internet dentro de la campaña e-hogar (Recomendación).

Expte. 03/141/A sobre falta de hojas de reclamación en establecimiento comercial y posterior expediente seguido al efecto (Recordatorio de Deberes Legales).

Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud

Exptes. 02/198/B y 02/235/B sobre atención en el Centro Infanta Elena como consecuencia de huelga del personal (Recomendación).

Expte. 02/209/B sobre comunicación deuda generada por estancia en Residencia Tercera Edad (Recomendación).

Expte. 02/267/E sobre insuficiencia de plazas del ciclo 0-3 años y baremo aplicable para ingreso (Recomendación).

Expte. 03/54/B sobre cumplimiento de requisitos establecidos en convocatoria de ayudas para

la realización de obras en Residencia de la Tercera Edad. (Sugerencia).

#### Departamento de Educación y Cultura

Expte. 01/239/C sobre edición únicamente en castellano de los folletos informativos de los Festivales de Navarra (Recomendación).

Expte. 02/231/F sobre desarrollo de proceso de selección para ingreso en el cuerpo de maestros así como para formación de listas de aspirantes a contratación temporal (Recordatorio de Deberes Legales).

Expte. 02/254/E sobre insuficiente información para solicitar ayudas para adquisición de libros de textos y retraso en su abono (Recomendación).

Expte. 02/267/E sobre insuficiencia de plazas del ciclo 0-3 años y baremo aplicable para ingreso (Recomendación).

Expte. 03/70/E sobre itinerario educativo de niño con parálisis cerebral (Sugerencia).

Expte. 03/92/E sobre falta de contestación a recurso interpuesto contra el horario propuesto por Director de I.E.S. (Recordatorio de Deberes Legales).

#### Departamento de Economía y Hacienda

Expte. 03/85/H sobre solicitud por parte de organización sindical de información de contenido económico (Recomendación).

#### Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda

Expte. 02/107/B sobre supresión de barreras arquitectónicas en viviendas de protección pública destinadas a discapacitados (Recordatorio de Deberes Legales).

Exptes. 02/263/U y 03/87/U sobre información en relación a la aplicación de baremos en procesos de selección de V.P.O. y necesidad de esta clase de viviendas en régimen de alquiler (Recomendación).

Expte. 02/361/U sobre denegación de solicitudes para obtener una vivienda de protección pública en alquiler de régimen especial (Recomendación).

Expte. 03/43/U sobre aplicación de baremos en procesos de selección de viviendas de protección pública y supervisión efectuada por la Administración (Recomendación).

Expte. 03/56/U sobre acreditación de deficientes condiciones de habitabilidad de vivienda en

proceso de adjudicación de viviendas de protección pública (Recomendación).

Expte. 03/60/U sobre procesos de adjudicación de viviendas de protección pública efectuados por entidades de carácter sindical (Recomendación).

Expte. 03/129/U sobre deficiencias constructivas en viviendas de protección pública y problemas de convivencia entre inquilinos arrendatarios de las mismas propiedad de VINSA (Recordatorio de Deberes Legales).

#### Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones

Expte. 02/318/O sobre deficiente estado de travesía y necesidad de arreglo y señalización (Recordatorio de Deberes Legales).

Expte. 02/350/O sobre retraso en resolución de expediente de expropiación forzosa (Recordatorio de Deberes Legales).

#### Departamento de Salud

Expte. 01/267/F sobre nombramiento interino Jefe de Servicio de Medicina Interna de Hospital (Recordatorio de Deberes Legales).

Expte. 02/37/S sobre atención especializada a la mujer en zona de Cinco-Villas (Recomendación).

Expte. 02/100/C sobre edición únicamente en castellano de los carteles y dípticos de la campaña de vacunación contra la gripe en Zona Básica de Berriozar (Recomendación).

Expte. 02/197/S sobre atención pediátrica en Zona Básica de Salud de Corella-Castejón (Recomendación).

Expte. 03/22/S sobre condiciones de funcionamiento de la Sección de Inspección de Salud Pública e Higiene Alimentaria (Recomendación).

Expte. 03/34/S sobre asistencia pediátrica en Zonas Básicas de Salud de Tierra Estella y régimen de guardias en el Servicio de Pediatría del Hospital García Orcoyen de Estella (Recomendación).

Expte. 03/90/S sobre falta de contestación a solicitud para poder participar en proceso selectivo de personal (Recordatorio de Deberes Legales).

Expte. 03/95/S sobre exigencia de pago de prestación sanitaria no recibida (Recordatorio de Deberes Legales).

Expte. 03/107/S sobre denegación de renovación de Tarjeta Individual Sanitaria a residente en Navarra (Recomendación).

ADMINISTRACIÓN LOCAL:

Ayuntamiento de Pamplona

Expte. 01/348/C sobre atención en vascuence o euskera en dependencias municipales (Recomendación).

Expte. 02/21/I sobre dificultades de aparcamiento en Casco Antiguo de Pamplona (Sugerencia).

Expte. 02/175/E sobre insuficiencia de plazas del ciclo 0-3 años (Sugerencia).

Expte. 02/260/E sobre exigencia de tasas por "performance" en la vía pública (Recomendación).

Expte. 02/267/E sobre insuficiencia de plazas del ciclo 0-3 años y baremo aplicable para ingreso (Recomendación).

Expte. 02/358/A sobre sistema de adjudicación de los puestos de venta ambulante durante las Fiestas de San Fermín (Recomendación).

Expte. 03/100/I sobre grabación de actuación de Policía Municipal de Pamplona con autorización del Ayuntamiento y salvaguarda de los derechos de las personas cuyas imágenes resultan captadas (Sugerencia).

Expte. 03/128/H sobre desarrollo de procedimiento de apremio que finaliza con embargo de cuenta bancaria (Recomendación).

Expte. 03/247/O sobre instalación de mesas en vía pública para recogida de firmas (Sugerencia).

Ayuntamiento de Tudela

Expte. 02/261/E sobre falta de comprobación de circunstancias a tener en cuenta en el momento de proceder a la matriculación de alumno en Escuela Municipal de Música (Recomendación).

Expte. 02/354/M sobre ruidos producidos por funcionamiento de puerta de garaje de Comunidad de vecinos (Recordatorio de Deberes Legales).

Expte. 03/109/O sobre denegación de autorización para instalación de terraza en plaza pública (Recomendación).

Ayuntamiento de Tafalla

Expte. 02/271/H sobre modificación de titularidad de bienes incluidos en Catastro Municipal (Recomendación).

Ayuntamiento de Burlada

Expte. 02/2/M sobre actividad de taller-garaje de automóviles y cumplimiento de medidas correctoras impuestas (Recomendación).

Ayuntamiento de Estella

Expte. 02/62/U sobre lugar de construcción de edificio contiguo a otras viviendas existentes (Recordatorio de Deberes Legales).

Ayuntamiento de Ablitas

Expte. 03/25/M sobre desarrollo de actividad sin la oportuna licencia (Recordatorio de Deberes Legales).

Ayuntamiento de Baztán

Expte. 02/318/O sobre deficiente estado de travesía y necesidad de arreglo y señalización (Recordatorio de Deberes Legales).

Ayuntamiento de Corella

Expte. 02/241/U sobre construcción de instalaciones de una empresa sin autorización (Recomendación).

Ayuntamiento de Ribaforada

Expte. 02/49/I sobre denuncias de tráfico formuladas por personal que no tiene la condición de funcionario (Recordatorio de Deberes Legales).

Ayuntamiento del Valle de Aranguren

Expte. 02/357/U sobre falta de contestación a solicitud de información sobre situación urbanística vial (Recordatorio de Deberes Legales).

Ayuntamiento de Zizur Mayor

Expte. 02/391/S sobre condiciones higiénico-sanitarias en domicilio por tenencia de animales por parte del vecino (Sugerencia).

Concejo de Ilarregui

Expte. 02/296/O sobre falta de pavimentación de camino de acceso a vivienda (Sugerencia).

Concejo de Salinas de Ibargoiti

Expte. 02/219/A sobre roturación camino vecinal (Recordatorio de Deberes Legales).

Mancomunidad de Montejurra

Expte. 03/62/H sobre exigencia a sustituto del contribuyente de tasas por prestación de servicio de abastecimiento, saneamiento y de recogida de residuos urbanos (Sugerencia).

Mancomunidad de R. S. U. Zona 10 (Aoiz)

Expte. 03/112/H sobre exigencia de tasa por recogida de basuras sin prestación del servicio (Recordatorio de Deberes Legales).

OTROS ORGANISMOS:

Federación Navarra de Fútbol

Expte. 02/392/C sobre obtención de copia de licencia federativa (Recomendación).

Universidad Pública de Navarra

Expte. 03/132/E sobre inaplicación de beneficios en matriculación de miembros de familias numerosas en el Centro Superior de Idiomas de la Universidad Pública de Navarra (Sugerencia).

Colegio de Procuradores de Pamplona

Expte. 02/365/J sobre falta de contestación a un escrito de denuncia (Recomendación).

Colegio de Abogados de Pamplona

Expte. 02/372/J sobre indicación de recursos en acuerdos adoptados por los órganos del Colegio (Sugerencia).

#### RESOLUCIONES NO ACEPTADAS

GOBIERNO DE NAVARRA:

Departamento de Educación y Cultura

Expte. 02/73/C sobre habilitación profesional para los restauradores de obras de arte sin título (Recomendación).

Expte. 02/87/E sobre continuidad de la atención a niños discapacitados en período vacacional en la zona de Tudela (Recomendación).

Expte. 02/280/E sobre división del Colegio Público Comarcal "Lorenzo Goicoa" de Villava como consecuencia de los diferentes modelos lingüísticos (Recomendación).

Departamento de Presidencia, Justicia e Interior

Expte. 03/15/C sobre remisión por parte del Gobierno de Navarra de los folletos "El euro tu moneda" únicamente en castellano (Recordatorio de Deberes Legales).

Expte. 03/114/F sobre requisitos para jubilación voluntaria en la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, de derechos pasivos (Sugerencia).

Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana

Exptes. 01/282/B, 02/150/B, 03/155/B y 03/192 sobre acceso a los datos y documentos que obraban en la antigua Casa de Maternidad y Orfanato

de Navarra para obtener información sobre procedencia familiar (Recomendación).

Expte. 02/72/B sobre acceso a la información existente sobre el actual paradero de su hermana, nacida en la antigua Casa de Maternidad y Orfanato de Navarra y entregada en adopción o prohibimiento (Sugerencia).

Departamento de Salud

Expte. 01/343/F sobre delimitación de funciones entre Técnicos Especialistas en Radiodiagnóstico y Diplomados en enfermería en Servicio de Radiología de Hospital (Recordatorio de Deberes Legales).

Expte. 02/27/S sobre régimen de guardias en el Servicio de Pediatría del Hospital Reina Sofía de Tudela (Recomendación).

Expte. 03/96/S sobre reintegro de gastos generados por intervención quirúrgica en centro privado (Recomendación).

ADMINISTRACIÓN LOCAL:

Ayuntamiento de Pamplona

Expte. 02/97/H sobre diligencia de embargo sin haber seguido procedimiento establecido (Recomendación).

Exptes. 02/105/B y 02/221/B sobre denegación de bono-taxi por razones de edad (Recomendación).

Expte. 02/333/I sobre sanción por estacionamiento de vehículo fuera del horario autorizado (Recomendación).

Expte. 03/81/I sobre retirada de tarjeta de minusválido y sanción por estacionamiento (Recomendación).

Expte. 01/333/U sobre condiciones de cierre de finca afectada por expropiación (Recomendación).

Ayuntamiento de Arakil

Expte. 02/311/U sobre condiciones en la concesión de licencia de edificación (Recomendación).

Ayuntamiento de Pitillas

Expte. 02/319/V sobre demora en formalizar la inscripción de una Asociación Vecinal en el Registro Municipal de Asociaciones (Recomendación).

Ayuntamiento de Puente La Reina

Expte. 01/344/U sobre incumplimiento de obligaciones urbanísticas con ocasión de la conce-

sión de licencia de obras (Recordatorio de Deberes Legales).

Ayuntamiento de Los Arcos

Expte. 01/363/U sobre incumplimiento de obligaciones urbanísticas con ocasión de la concesión de licencia de obras (Recomendación).

Ayuntamiento de Viana

Expte. 02/154/M sobre control del volumen de equipos musicales de bares y de horario de cierre (Recordatorio de Deberes Legales).

## RESOLUCIONES PENDIENTES DE CONTESTAR

GOBIERNO DE NAVARRA:

Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud

Expte. 02/375/B sobre ayudas para asistencia domiciliaria (Recomendación).

Expte. 03/48/E sobre concentración de alumnos inmigrantes en Colegio Público de Tudela (Recomendación).

Departamento de Presidencia, Justicia e Interior

Expte. 03/136/I sobre condiciones de celebración del "toro ensogado" en Lodosa (Recomendación).

ADMINISTRACIÓN LOCAL:

Ayuntamiento de Pamplona

Expte. 03/17/C sobre falta de contestación en vascuence a quién se dirige en esta lengua al Ayuntamiento de Pamplona (Recomendación).

Ayuntamiento de Ablitas

Expte. 02/224/M sobre existencia de explotaciones ganaderas en las proximidades del casco urbano (Recomendación).

Ayuntamiento de Corella

Expte. 03/75/M sobre control del volumen de equipos musicales de bares y de horario de cierre (Recordatorio de Deberes Legales).

Concejo de Arlegui

Expte. 02/324/V sobre dificultades en el ejercicio de cargo de concejante como consecuencia de no poder acceder a la información necesaria para ello (Recordatorio de Deberes Legales).

## VALORACIÓN ESTADÍSTICA

Si observamos en primer lugar la primera tabla o gráfico en la que se resume la gestión de las quejas durante el año 2003, se aprecia como dato significativo que el volumen de quejas gestionadas en dicho año ascienden a un total de 489, número algo inferior al del año 2002 en el que el número total de quejas gestionadas alcanzó las 513.

Debe tenerse en cuenta a este respecto que, si bien el número de quejas presentadas en el año 2003 han sido un total de 303, cuando en el año 2002 fueron un total de 397, sin embargo el número de quejas que quedaron pendientes de finalizar en el año 2002 eran un total de 174. Si a esto añadimos las quejas que, una vez finalizadas, vuelven a reabrirse como consecuencia de alguna actuación posterior que aconseja interesarse por el supuesto de que se trate, nos encontramos con el número total de quejas gestionadas durante 2003 que, como decimos ascienden a 489, es decir 24 menos que en el año 2002.

Esta circunstancia ha tenido también como consecuencia que, a diferencia del año 2002, en que un total de 174 quejas quedaron sin finalizar, este número se haya reducido significativamente al concluir el año 2003, ya que han pasado a ser 114, es decir 60 quejas menos que se encuentran pendientes al finalizar dicho año con respecto al año anterior, con lo que ello representa de mejora en el tiempo de respuesta y finalización de los expedientes de queja a los ciudadanos que las formulan.

En cuanto a las quejas que se han presentado en el año 2003, si observamos las materias a las que van referidas, según la estructuración que venimos realizando de las mismas, se puede apreciar que el mayor número de quejas (36), que representa un 11,88%, han ido referidas a Urbanismo y Vivienda, fundamentalmente como consecuencia del número de las que se han formulado en relación a las dificultades para el acceso a la vivienda así como en lo referido a los procesos de adjudicación de viviendas de protección pública. En Interior, con un número similar de quejas, si bien se ha vuelto a producir este año un significativo descenso de las mismas, han vuelto a ser frecuentes las quejas relacionadas con los procedimientos sancionadores en materia de tráfico.

Después de estas dos materias, el número de quejas más significativas las constituyen las referidas a Sanidad con un total de 29, lo que representa un 9,57%, seguidas de las presentadas en materia de Bienestar Social con 24, es decir un



7,92%, y Educación con 22, que supone un 7,26%, para finalizar con las que se refieren a Función Pública que suman 19 y que representan el 6,27% de las quejas totales presentadas en el año 2003.

Esta tónica, si apreciamos el cuadro en el que se refleja la evolución de quejas por año/materia, vemos que se sigue manteniendo con pequeñas variaciones, ya que en los dos años anteriores básicamente estas mismas materias, si bien con distinto orden, han sido igualmente las que han registrado el número más importante de quejas.

Continuando con el análisis de las quejas presentadas en el año 2003, el mayor número de ellas, un total de 130, que representan el 43%, se formularon contra actuaciones de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra. De igual manera, un total de 79, lo que representa el 26% iban dirigidas contra actuaciones de Entidades Locales de Navarra, de las que 27 correspondían al Ayuntamiento de Pamplona. Por último, 94 de las quejas presentadas, es decir un 21%, lo eran en relación a actuaciones de otros organismos y entidades en los que se incluyen la Administración Estatal (32), Judicial (12), entes privados (12), otros (14) y sin determinar (24).

Los Departamentos contra los que en más ocasiones se han dirigido las quejas han sido el de Salud con 31 ocasiones, lo que equivale al 23,85% de las quejas formuladas frente al Gobierno de Navarra, repitiéndose en este sentido idéntica tónica que en el año anterior, seguidos del de Presidencia, Justicia e Interior, con 20 quejas, es decir el 15,38%, así como el de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda con 17, o lo que es lo mismo el 13,08% de las referidas al Gobierno de Navarra.

En el ámbito de las entidades locales de Navarra, el Ayuntamiento de Pamplona, con 27 quejas, lo que representa el 34% de las formuladas contra dichas entidades, es el que, lógicamente, genera un mayor número de ellas.

No obstante el reflejo que realizamos de las quejas relacionadas con unas determinadas áreas u organismos, es importante realizar las lógicas matizaciones a la percepción que puede extraerse de que ello guarda relación con la existencia o no de negligencias o abusos de poder, o de actuaciones no respetuosas con la legalidad. Más allá del número de ocasiones en que se dirigen las quejas contra una determinada administración, lo realmente importante es el número de quejas en las se estima la razón del reclamante al considerar que una administración determinada

había actuado incorrectamente. También la forma en que dicha administración se comporta ante las solicitudes de información que efectuamos o la resoluciones que le formulamos resulta, incluso, más importante que el número de quejas.

En cuanto a la procedencia de las quejas, las provenientes de Pamplona, representan el supuesto más frecuente, un total de 138, seguidas de las 36 que nos han sido dirigidas desde Tudela. Como primer año en el que se puede evaluar el grado de funcionamiento del mecanismo establecido en el Convenio-Marco de Colaboración con la Federación Navarra de Municipios y Concejos, para la remisión directa de quejas en impresos prefranqueados existentes en los Ayuntamientos adheridos al mismo, podemos destacar el dato de que, a través de esta fórmula, se nos han remitido 11 quejas. Igualmente debe dejarse constancia de las 5 quejas que nos han sido remitidas desde el extranjero, ya que es la primera ocasión en que esto ocurre.

En el cuadro que se incluye sobre tramos de población de Navarra, se puede comprobar cómo los municipios de población mayor de 100.000 habitantes, por referirse a Pamplona, constituyen el origen más importante de las quejas, seguido de las que provienen de municipios entre 2.000 y 10.000 habitantes.

En lo que se refiere a la persona autora de las quejas, en 162 ocasiones las formularon hombres, representando un 53,47%, porcentaje superior en casi 5 puntos al del año anterior, frente a las 109 ocasiones en que lo hicieron mujeres, que representa el 35,97%.

Como apartado final de este comentario sobre la estadística que se refleja a continuación en las diferentes tablas y gráficos que se acompañan, retomaremos los datos que se apuntaban con ocasión de la valoración que efectuábamos de las respuestas que obteníamos de la Administración a nuestras solicitudes de información así como a las distintas resoluciones formuladas.

Decíamos que, durante el año 2003, se han formulado un total de 91 resoluciones, frente a las 24 del año 2001 o las 48 del año 2002, de las que se encuentran pendientes de contestar 7 de ellas, y que se han aceptado un total de 61, siendo rechazadas 23. Ello supone que nuestras resoluciones han sido aceptadas en un porcentaje aproximado del 73%, porcentaje que puede elevarse si tenemos en cuenta las 7 resoluciones pendientes de obtener respuesta. Dicho porcentaje, pese a ser algo inferior al 77% en que ciframos el grado de aceptación de las mismas en el año

2002, puede destacarse como positivo si tenemos en cuenta que el número de resoluciones en el año 2003 prácticamente se han duplicado al llegar a 91, frente a las 48 del año 2002.

También debe tenerse en cuenta que el citado porcentaje alcanzaría el 80% si tenemos en cuenta las ocasiones en que, como consecuencia de la intervención de la Institución, la Administración acepta la pretensión del ciudadano o arbitra algún tipo de solución al problema planteado sin necesidad de que, desde la Institución se formule resolución alguna. Esto ha ocurrido en un total de 64 ocasiones que, unidas a las 61 resoluciones que han sido aceptadas, representan un total de 125 ocasiones en que la Administración ha aceptado la pretensión del autor de la queja, de un total de 155 quejas en las que, por nuestra parte, se ha considerado que el autor de la misma tenía razón en sus planteamientos.

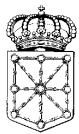
A fin de situar en sus justos términos los datos y porcentajes antes citados, y retomando de nuevo la tabla o gráfico que contiene el resumen de gestión de quejas durante el año 2003, bien sean referidas a las de ese año o a las de años anteriores, debe de tenerse en cuenta que, del total de quejas tramitadas durante dicho año, que ascienden a 489, han sido admitidas a trámite 347, lo que supone el 70,96% de los casos, no siendo admitidas a trámite, con la debida explicación e información al ciudadano sobre las causas y posibilidades de actuación, en 111 casos, lo que representa el 22,69%, siendo remitidas al Defensor del Pueblo o Defensores autonómicos, en función del ámbito competencial sobre el que versa-

ba la queja, en 31 ocasiones, es decir el 6,33% de los casos.

Interesa además destacar, por lo que se refiere a las 347 quejas admitidas a trámite, que, de ellas, como apuntábamos con anterioridad, en 155 ocasiones, o lo que es lo mismo en el 31,69% del total de quejas gestionadas, se ha estimado por parte de la Institución la razón del reclamante, desestimándose en 78 ocasiones, el 15,95% del total de los casos, una vez efectuado el correspondiente estudio de los datos aportados por el autor de la queja y la información recibida de la Administración con ocasión de la tramitación del expediente de queja por parte de la Institución. De esta forma, sumando los casos en que se desestima la razón del reclamante en las quejas admitidas a trámite y en las que no son admitidas a trámite, nos encontramos que se encuentran en esta situación un total de 189 quejas, suponiendo un porcentaje del 38,64% sobre el total de quejas gestionadas.

Lógicamente estas cifras deben de interpretarse teniendo en cuenta, además, las 114 quejas que se encuentran pendientes de cierre, que representan el 23,32% del total de las gestionadas en el año 2003 y que, una vez finalizadas, determinarían en cual de los supuestos mencionados deben de incluirse.

Para más detalle de los datos anteriormente comentados así como para conocer los motivos de la no estimación de la reclamación o de la no admisión a trámite de las quejas formuladas, reproducimos a continuación las tablas y gráficos explicativos de la actividad de la Institución en el año 2003 en materia de quejas.



BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO  
DE NAVARRA

## BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

*Nombre* .....

*Dirección* .....

*Teléfono* ..... *Ciudad* .....

*C. P.* ..... *Provincia* .....

Forma de pago:

Transferencia o ingreso en la cuenta corriente de Caja Navarra, número 2054/0000 41 110007133.9

<b>PRECIO DE LA SUSCRIPCIÓN</b> <b>BOLETÍN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES</b> Un año ..... 41,00 euros Precio del ejemplar Boletín Oficial ..... 1,05 » Precio del ejemplar Diario de Sesiones ..... 1,23 »	<b>REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN</b> <b>PARLAMENTO DE NAVARRA</b> «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra» Navas de Tolosa, 1 31002 PAMPLONA
---	--